


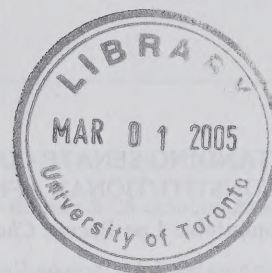


3 1761 11632946 7



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116329467>



First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004

Première session de la
trente-huitième législature, 2004

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:

The Honourable LISE BACON

Présidente :

L'honorable LISE BACON

Wednesday, October 20, 2004
Wednesday, October 27, 2004 (in camera)
Wednesday, November 3, 2004
Thursday, November 4, 2004

Le mercredi 20 octobre 2004
Le mercredi 27 octobre 2004 (à huis clos)
Le mercredi 3 novembre 2004
Le jeudi 4 novembre 2004

Issue No. 1

Fascicule n° 1

**Organization meeting
and**

**Réunion d'organisation :
et**

First and second meetings on:

Première et deuxième réunions concernant :

Bill S-10, A second Act to harmonize federal law
with the civil law of the Province of Quebec and
to amend certain Acts in order to ensure that
each language version takes into account
the common law and the civil law

Le projet de loi S-10, Loi n° 2 visant à harmoniser
le droit fédéral avec le droit civil de la province
de Québec et modifiant certaines lois pour que
chaque version linguistique tienne compte
du droit civil et de la common law

INCLUDING:

THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE
(Expenses incurred during the Third Session
of the Thirty-seventh Parliament)

Y COMPRIS :

LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ
(Les dépenses encourues au cours de la troisième session
de la trente-septième législature)

APPEARING:

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P.,
Minister of Justice and Attorney General of Canada

COMPARAÎT :

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député,
ministre de la Justice et procureur général du Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lise Bacon, *Chair*

The Honourable John Trevor Eyton, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Mercer
* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.)	Milne
Cools	Nolin
Joyal, P.C.	Pearson
* Kinsella	Ringuette
(or Stratton)	Rivest
	Sibbeston

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Lise Bacon

Vice-président : L'honorable John Trevor Eyton
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Mercer
* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.)	Milne
Cools	Nolin
Joyal, C.P.	Pearson
* Kinsella	Ringuette
(ou Stratton)	Rivest
	Sibbeston

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, on Tuesday, October 26, 2004:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Joyal, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., for the second reading of Bill S-10, A second Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Joyal, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Bacon, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 26 octobre 2004 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Joyal, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, C.P., tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-10, Loi n° 2 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Joyal, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Bacon, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, October 20, 2004

(1)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:30 p.m., in room 257, East Block for the purpose of organization, pursuant to rule 88.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bacon, Cools, Eyton, Joyal, P.C., Mercer, Milne, Nolin, Pearson, Ringuette, Rivest and Sibbeston (11).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young, Analyst.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chair.

The Honourable Senator Rivest moved that the Honourable Senator Bacon to take the Chair of this Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Bacon took the Chair.

The Honourable Senator Ringuette moved that the Honourable Senator Eyton be Deputy Chair of this Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Mercer moved that the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and the Honourable Senator Ringuette.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Nolin moved that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to make decisions on behalf of the Committee with respect to its agenda, to invite witnesses and schedule hearings.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Mercer moved:

That the committee print its Proceedings; and

That the Chair be authorized to set this number to meet demand.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Ringuette moved that, pursuant to rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee of the government and the opposition be present.

The question being put on the motion, it was adopted.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 20 octobre 2004

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles tient sa séance d'organisation aujourd'hui, à 16 h 30, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, en conformité avec l'article 88 du Règlement.

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bacon, Cools, Eyton, Joyal, c.p., Mercer, Milne, Nolin, Pearson, Ringuette, Rivest et Sibbeston. (11)

Également présente : De la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young, analyste.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Le greffier du comité préside à l'élection de la présidence.

Il est proposé par l'honorable sénateur Rivest — Que l'honorable sénateur Bacon soit élue présidente du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Bacon prend le fauteuil.

Il est proposé par l'honorable sénateur Ringuette — Que l'honorable sénateur Eyton soit vice-président du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Mercer — Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidence, de la vice-présidence et de l'honorable sénateur Ringuette.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Nolin — Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit habilité à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

Après délibérations, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Mercer :

Que le comité fasse imprimer ses délibérations; et

Que la présidence soit autorisée à fixer la quantité en fonction des besoins.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Ringuette — Que, conformément à l'article 89 du Règlement, la présidence soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un membre du comité représentant le gouvernement et un autre, l'opposition, soient présents.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

The Honourable Senator Nolin moved that the committee adopt the draft first report, prepared in accordance with rule 104.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Nolin moved:

That the committee ask the Library of Parliament to assign research analysts to the committee;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Ringuette moved:

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act and Section 7, Chapter 3:06 of the Senate Administrative Rules, authority to commit funds be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Section 8, Chapter 3:06 of the Senate Administrative Rules, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Nolin moved that the committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Nolin moved that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

(1) determine whether any member of the committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the *Journals of the Senate* on Wednesday, June 3, 1998; and

(2) consider any member of the committee to be on "official business" if that member is: (a) attending an event or meeting related to the work of the committee; or (b) making a presentation related to the work of the committee.

Il est proposé par l'honorable sénateur Nolin — Que le comité adopte l'ébauche du premier rapport, préparé conformément à l'article 104 du Règlement.

Après délibérations, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Nolin :

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter du personnel de recherche au comité;

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont renvoyés;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que la présidence, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapports.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Ringuette :

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à l'article 7, chapitre 3:06, du *Règlement administratif du Sénat*, l'autorisation d'engager des fonds du comité soit conférée individuellement au président, au vice-président et au greffier du comité; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à l'article 8, chapitre 3:06, du *Règlement administratif du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement au président, au vice-président et au greffier du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Nolin — Que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

Après délibérations, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Nolin — Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à :

1) déterminer si un membre du comité remplit un « engagement officiel » au sens de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les *Journaux du Sénat* du mercredi 3 juin 1998; et

2) considérer qu'un membre du comité remplit un « engagement officiel » si ce membre : a) assiste à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Mercer moved that, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the Chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Nolin moved:

That the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Chair informed the committee of the time slot for its regular meetings.

The committee discussed its future business.

At 5:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, October 27, 2004
(2)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met in camera this day, at 4:12 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Cools, Eyton, Mercer, Nolin, Ringuette, Rivest and Sibbeston (9).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young, Analyst.

In accordance with Rule 92(2)(e), the committee considered a draft agenda.

It was moved that Senators' staff be permitted to remain for the in camera meeting.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 4:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Mercer — Que, conformément aux lignes directrices du Sénat gouvernant les frais de déplacement des témoins, le comité peut rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin par organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, mais que le président soit autorisé à permettre le remboursement de dépenses pour un deuxième témoin du même organisme s'il y a circonstances exceptionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Nolin :

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de faire diffuser les délibérations publiques du comité par les médias d'information électroniques de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion, à sa discrétion.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La présidence informe les membres du comité de l'horaire qui lui est réservé pour ses réunions périodiques.

Le comité délibère de ses travaux futurs.

À 17 h 5, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 27 octobre 2004
(2)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à huis clos aujourd'hui, à 16 h 12, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Cools, Eyton, Mercer, Nolin, Ringuette, Rivest et Sibbeston (9).

Également présente : De la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young, analyste.

En conformité avec l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité examine une ébauche de programme.

Il est proposé — Que le personnel des sénateurs puisse demeurer dans la salle pendant que le comité siège à huis clos.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 16 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, November 3, 2004

(3)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:10 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Cools, Joyal, P.C, Mercer, Pearson and Ringuette (7).

Other senators present: The Honourable Senators Adam, Gill and Watt (3).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaget Young and Wade Raaflaub, Analysts.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee considered the following budget for legislation for 2004-2005:

Summary of Expenditures

Professional and Other Services	\$ 21,500
Transportation and Communications	\$ 25,320
All Other Expenditures	\$ 1,000
TOTAL	\$ 47,820

The Honourable Senator Mercer moved the adoption of the budget.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee considered its draft agenda.

At 4:27 p.m., the committee suspended.

At 4:42 p.m., the committee resumed.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 26, 2004, the committee began its consideration of Bill S-10, A second Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law.

APPEARING:

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESSES:

Justice Canada:

Marc Cuerrier, Senior General Counsel, Bijuralism and Drafting Support Services Group;

Alain Vaclair, General Counsel, Legislative Services Branch.

The witnesses each made an opening statement and, together, answered questions.

OTTAWA, le 3 novembre 2004

(3)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 10, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Cools, Joyal, c.p., Mercer, Pearson et Ringuette (7).

Autres sénateurs présents : Les honorables Adam, Gill et Watt (3).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Margaget Young et Wade Raaflaub, analystes.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité examine le budget suivant relatif aux mesures législatives (exercice financier 2004-2005) :

Résumé des dépenses

Services professionnels et autres	21 500 \$
Transports et communications	25 320 \$
Autres dépenses	1 000 \$
TOTAL	47 820 \$

L'honorable sénateur Mercer propose l'adoption du budget.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité examine un projet d'ordre du jour.

À 16 h 27, le comité suspend la séance.

À 16 h 42, le comité reprend la séance.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 octobre 2004, le comité entreprend l'examen du projet de loi S-10, Loi n° 2 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law.

COMPARAÎT :

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

TÉMOINS :

Justice Canada :

Marc Cuerrier, avocat général principal, Groupe du bijuridisme et des services d'appui à la rédaction ;

Alain Vaclair, avocat général, Direction des services législatifs.

Les témoins font une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

At 6:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, November 4, 2004

(4)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:55 a.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bacon, Cools, Joyal, P.C, Mercer, Nolin, Pearson, Ringuette and Sibbeston (8).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaget Young and Wade Raaflaub, Analysts.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 26, 2004, the committee continued its consideration of Bill S-10, A second Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law.

WITNESS:

McGill University:

Professor Nicholas Kasirer, Dean, Faculty of Law.

The witness made an opening statement and answered questions.

At 12:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

À 18 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le 4 novembre 2004

(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 55, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bacon, Cools, Joyal, c.p., Mercer, Nolin, Pearson, Ringuette et Sibbeston (8).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Margaget Young et Wade Raaflaub, analystes.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 octobre 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi S-10, Loi n° 2 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law.

TÉMOIN :

Université McGill :

M. Nicholas Kasirer, doyen, Faculté de droit.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, October 21, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to table its

FIRST REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 104, that the expenses incurred by the committee during the Third Session of the 37th Parliament are as follows:

1. With respect to its examination of legislation:

Professional Services	\$ 7,354.00
Transportation and Communications	—
Other	—
Witness Expenses	\$ 18,596.00
TOTAL	\$ 25,941.00

During the Third Session of the 37th Parliament, your Committee considered 14 orders of reference, held 20 meetings, heard more than 34 hours of testimony from 78 witnesses and submitted 10 reports in relation to its work.

Your committee examined 9 bills, to which it made no amendment, but appended observations to 2 of these bills:

Bill C-20, An Act to change the names of certain electoral districts;

Bill S-5, An Act to amend the Act of incorporation of Queen's Theological College.

Respectfully submitted,

La présidente,

LISE BACON

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 21 octobre 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de déposer son

PREMIER RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déferées, dépose, conformément à l'article 104 du Règlement, le relevé suivant des dépenses contractées à cette fin par le Comité au cours de la troisième session de la 37^e législature :

1. Relatif à son étude des mesures législatives :

Services professionnels	7 345.00 \$
Transport et Communications	—
Autres dépenses	—
Dépenses des témoins	18 596.00 \$
TOTAL	25 941.00 \$

Au cours de la troisième session de la 37^e législature, votre Comité a étudié 14 ordres de renvoi, tenu 20 réunions, entendu plus de 34 heures de témoignages de 78 témoins et soumis 10 rapports relatifs aux travaux qu'il a menés.

Le Comité a étudié 9 projets de loi, n'a fait aucun amendement à ceux-ci, mais a annexé des observations à 2 d'entre eux :

Le projet de loi C-20, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales;

Le projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi constituant en corporation le Queen's Theological College.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 20, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:30 p.m., pursuant to rule 88 of the *Rules of the Senate*, to organize the activities of the committee.

[English]

Mr. Adam Thompson, Clerk of the Committee: Honourable senators, as clerk of your committee, it is my duty to preside over the election of the chair. I am ready to receive nominations to that effect. Are there any nominations?

[Translation]

Senator Rivest: I nominate Senator Bacon.

[English]

Mr. Thompson: Are there any other nominations?

There being none, I will put the question. It is moved by the Honourable Senator Rivest that the Honourable Senator Bacon do take the chair of this committee. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Thompson: I invite Senator Bacon to take the chair.

Senator Lise Bacon (Chairman) in the chair.

The Chairman: We move to the election of deputy chair.

[Translation]

Senator Ringuette: I nominate Senator Eyton.

[English]

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Congratulations, Senator Eyton.

Our next item is the Subcommittee on Agenda and Procedures. We should appoint a third member to the steering committee today so that we can start our work as soon as possible and present a program of work.

Senator Mercer: It is my pleasure to propose Senator Ringuette.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Senator Ringuette, you are the third member of the steering committee.

Senator Nolin: I move the creation of the Subcommittee on Agenda and Procedure with the proposed power.

The Chairman: Those in favour?

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 20 octobre 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 30, pour tenir sa séance d'organisation, conformément à l'article 88 du *Règlement du Sénat*.

[Traduction]

M. Adam Thompson, greffier du comité : Honorables sénateurs, je constate que nous avons le quorum. En tant que greffier du comité, j'ai le devoir de présider à l'élection du président. Je suis prêt à recevoir les candidatures à cet égard. Qui proposez-vous?

[Français]

Le sénateur Rivest : Je propose le sénateur Bacon.

[Traduction]

M. Thompson : Y a-t-il d'autres mises en candidature?

Puisqu'il n'y en a pas, nous allons passer à l'adoption de la motion. Il est proposé par l'honorable sénateur Rivest que l'honorable sénateur Bacon soit élue présidente du comité. Êtes-vous tous d'accord?

Des voix : Oui.

M. Thompson : J'invite le sénateur Bacon à occuper le fauteuil.

Le sénateur Lise Bacon (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente : Nous passons maintenant à l'élection du vice-président.

[Français]

Le sénateur Ringuette : Je propose le sénateur Eyton.

[Traduction]

La présidente : Plaît-il au comité d'adopter cette motion?

Des voix : Oui.

La présidente : Félicitations, sénateur Eyton.

Le prochain point à l'ordre du jour concerne le Sous-comité du programme et de la procédure. Nous devons nommer un troisième membre au comité de direction pour commencer les travaux le plus tôt possible et définir le programme du comité.

Le sénateur Mercer : J'aimerais proposer le sénateur Ringuette.

La présidente : Êtes-vous tous d'accord?

Des voix : Oui.

La présidente : Madame le sénateur, vous êtes le troisième membre du comité de direction.

Le sénateur Nolin : Je propose la création d'un sous-comité du programme et de la procédure qui sera investi des pouvoirs proposés.

La présidente : Qui est pour?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Cools: Are we on item No. 3 or item No. 4.

The Chairman: We were on No. 3, and now we are on No. 4.

Senator Cools: The motion here before us says that the other person should be designated after the usual consultation. It is usually done without a vote of the committee.

The Chairman: We are now on to No. 4, motion to print the committee's proceedings.

Senator Mercer: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Our next item is No. 5, authorization to hold meetings and to print evidence when quorum is not present.

Senator Ringuette: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next item is the financial report. Let me read it:

That the committee adopt the draft first report prepared in accordance with rule 104.

Senator Nolin: We do not have that.

Mr. Thompson: You should have received copies along with your agendas. The report outlines the expenditures from the last session.

The Chairman: Do I have a motion on that?

Senator Nolin: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Let me read the motion related to research staff:

That the committee ask the Library of Parliament to assign research analysts to the committee;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject matters of bills and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee;

That the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries, and draft reports.

Senator Nolin: I so move.

Des voix : D'accord.

Le sénateur Cools : Sommes-nous au point 3 ou 4?

La présidente : Nous venons de terminer le point 3. Nous sommes passés au point suivant.

Le sénateur Cools : La motion prévoit qu'un autre membre du comité sera désigné après les consultations d'usage. Habituellement, le comité ne vote pas là-dessus.

La présidente : Nous sommes maintenant arrivés au point 4, c'est-à-dire à la motion sur l'impression des délibérations du comité.

Le sénateur Mercer : J'en fais la proposition.

La présidente : Êtes-vous d'accord?

Des voix : Oui.

La présidente : Le point 5 concerne l'autorisation de tenir des réunions et d'imprimer des témoignages en l'absence de quorum.

Le sénateur Ringuette : J'en fais la proposition.

La présidente : Plaît-il au comité d'adopter la motion?

Des voix : Oui.

La présidente : Voici maintenant la motion sur le rapport financier. Je la lis :

Que le comité adopte l'ébauche du premier rapport, préparée conformément à l'article 104 du Règlement.

Le sénateur Nolin : Ce n'est pas ce que nous avons.

M. Thompson : Vous auriez dû en recevoir une copie avec l'ordre du jour. Le rapport fait état des dépenses effectuées lors de la dernière session.

La présidente : Avons-nous une motion à cet égard?

Le sénateur Nolin : Oui, j'en ai une.

La présidente : Plaît-il au comité d'adopter cette motion?

Des voix : Oui.

La présidente : Permettez-moi de lire la motion concernant le personnel de recherche :

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter du personnel de recherche auprès du comité;

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes, au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont renvoyés;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux;

Que la présidence, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

Le sénateur Nolin : J'en fais la proposition.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Item No. 8 is the authority to commit funds and certify accounts.

That pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, and Section 7, Chapter 3.06 of the *Senate Administrative Rules*, authority to commit funds be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee, and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act and Section 8, Chapter 3.06 of the *Senate Administrative Rules*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair and the Clerk of the Committee.

Do I have a motion?

Senator Ringuette: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed

The Chairman: No. 9, travel.

That the committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the Committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the Committee.

Senator Rivest: Do we need this? We never travel.

Senator Nolin: It would be wise to have it, in the event that you need it.

The Chairman: Could I have a motion?

Senator Nolin: I so move.

The Chairman: Is it agreed, senators?

Hon. Senators: Agreed

The Chairman: No. 10:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

(1) determine whether any member of the committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the Journals of the Senate on Wednesday, June 3, 1998; and

(2) consider any member of the Committee to be on "official business" if that member is: (a) attending an event or meeting related to the work of the committee; or (b) making a presentation related to the work of the committee.

Senator Nolin: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

La présidente : Tout le monde est d'accord?

Des voix : Oui.

La présidente : Le point 8 concerne l'autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer.

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à l'article 7, chapitre 3.06, du *Règlement administratif du Sénat*, l'autorisation d'engager des fonds du comité soit conférée individuellement au président, au vice-président et au greffier du comité;

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à l'article 8, chapitre 3:06, du *Règlement administratif du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement au président, au vice-président et au greffier du comité.

Puis-je avoir une motion?

Le sénateur Ringuette : J'en fais la proposition.

La présidente : Êtes-vous d'accord?

Des voix : Oui.

La présidente : Nous passons au point 9, les voyages.

Que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

Le sénateur Rivest : Avons-nous besoin de cette motion? Nous ne voyageons jamais.

Le sénateur Nolin : Il est préférable d'adopter cette motion au cas où nous en aurions besoin.

La présidente : Puis-je avoir une motion?

Le sénateur Nolin : J'en fais la proposition.

La présidente : Plaît-il au comité d'adopter cette motion?

Des voix : Oui.

La présidente : Voici la motion énoncée au point 10 :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à :

1) déterminer si un membre du comité remplit un « engagement officiel » au sens de l'alinéa 8(3)a) de la Politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les *Journaux du Sénat* du mercredi 3 juin 1998; et

2) considérer qu'un membre du comité remplit un « engagement officiel » si ce membre : a) assiste à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

Le sénateur Nolin : J'en fais la proposition.

La présidente : Honorables sénateurs, désirez-vous adopter cette motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: No. 11, travelling and living expenses of witnesses:

That, pursuant to the Senate guidelines for witness expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the Chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

Do I have a motion?

Senator Mercer: I so move.

The Chairman: Is it agreed, senators.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: No. 12, electronic media coverage of public meetings:

That the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

Senator Nolin: So moved.

The Chairman: Is it agreed, senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Time slot for regular meetings, No. 13, Wednesday when the Senate rises and Thursday at 10:45 a.m.

Senator Cools: The way the slots of time are set up in the schedules anticipate that, for example, this meeting will go on when the Senate rises and, for example, National Finance will go on at 6:15. What has been happening to this committee in recent years is that this committee will meet when the Senate rises and then continue on until ten o'clock at night sometimes.

In the consideration of this motion, I was thinking that we should begin to set some concept of how long we intend these meetings to last routinely. When we are running a marathon meeting, we have to understand we should not be encroaching into other grounds. Perhaps that motion could read that the meeting should run from roughly when the Senate rises until about six o'clock. You know exactly what I am talking about.

Senator Nolin: Yes.

Senator Cools: In previous years, when there were, say, for example, 10 witnesses, the chairman would schedule the meeting and run through other meetings.

Committees are intended to exist within slots of time.

Des voix : Oui.

La présidente : Passons maintenant au point 11 sur les frais de déplacement des témoins :

Que, conformément aux lignes directrices du Sénat concernant les frais de déplacement des témoins, le comité puisse rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin d'un organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, mais que la présidence soit autorisée à permettre le remboursement de dépenses pour un deuxième témoin en cas de circonstances exceptionnelles.

Qui veut en faire la proposition?

Le sénateur Mercier : Moi.

La présidente : Tout le monde est-il d'accord?

Des voix : Oui.

La présidente : Le point 12 traite de la diffusion des délibérations publiques par médias d'information électronique :

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électronique, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

Le sénateur Nolin : Je propose la motion.

La présidente : Plaît-il au comité d'adopter cette motion?

Des voix : Oui.

La présidente : Nous abordons maintenant le point 13, soit l'horaire des séances ordinaires qui se tiendront les mercredis après l'ajournement du Sénat et les jeudis à 10 h 45.

Le sénateur Cools : Vu la façon dont est organisée la plage horaire, il faut s'attendre, par exemple, à ce que notre séance débute à l'ajournement du Sénat et celle du Comité des finances nationales à 18 h 15. Au cours des dernières années, il est arrivé que notre comité se réunisse à l'ajournement du Sénat et poursuive ses délibérations parfois jusqu'à 22 heures.

En ce qui a trait à cette motion, nous devrions envisager de fixer une durée normale pour les séances ordinaires. Quand il y a une réunion marathon, nous devons nous efforcer de ne pas tergiverser. La motion pourrait stipuler que les séances débiteront peu de temps après l'ajournement du Sénat, et se poursuivront jusqu'à 18 heures environ. Vous savez exactement ce dont je parle.

Le sénateur Nolin : Oui.

Le sénateur Cools : Par le passé, s'il y avait, par exemple, 10 témoins à entendre, le président poursuivait la réunion même si celle-ci devait empiéter sur le temps d'autres comités.

Les séances des comités ne devraient pas déborder de l'horaire prévu.

Senator Nolin: The problem is the availability of witnesses. One witness alone could easily be rescheduled to another time slot. The problem occurs when we have panels of witnesses, and sometimes we need to hear a department before hearing others. That is why we have those conflicts. It is rare that we have to push to ten o'clock at night.

Senator Cools: We have done that many times, Senator Nolin. I could show you the record. I was a member of the National Finance Committee, and many times I had to miss National Finance or was running over there to run back here. It is not open to National Finance to say that we can bring our meeting back from 6:00 to 4:00.

Senator Nolin: Why do not we empower the steering committee to have a look at it?

Senator Cools: I would not like to empower the steering committee.

Senator Ringuette: Is that a motion?

Senator Nolin: We rarely operate on motions. We usually try to find a consensus.

Senator Cools: Quite often a committee has a room and sets boundaries and so on. If a committee, for example, is meeting at eleven o'clock or twelve o'clock, you know that it cannot possibly go past two o'clock.

For some strange reason, this committee has ignored boundaries in the past. It will begin at four o'clock many times and run right through until whatever time. It is very hard for those of us who have to go on to other committees at 6:30. It would not matter if it happened once in a while, but I can tell you I have known periods of time where this went on for months. The record supports me.

Senator Nolin: Perhaps we should refer it to the steering committee. You are raising a valid point that needs to be looked into to see how many times, what type of witnesses we were hearing at that time, what other committees were pushed.

It is important for the committee, if we have to decide something, to have the complete picture of exactly what happened.

Senator Mercer: It is important to remember that we would not go beyond the time unless it was agreed to by the committee at the time.

Senator Nolin: It always happens like that.

Senator Mercer: By virtue of the nature of the responsibility of this committee, which is very important, there will be occasions where we are going to have to go beyond. We need to be flexible to allow us to do that.

Senator Nolin has a good point, that maybe we should ask the steering committee to look at this. I am happy with the time slot for regular meetings as presented.

Le sénateur Nolin : Le problème, c'est la disponibilité des témoins. C'est facile de remettre la comparution d'un seul témoin à une autre séance. Ça ne l'est pas lorsque nous avons un groupe de témoins; parfois, nous devons entendre les représentants d'un ministère avant les autres témoins. Voilà la source du problème. Mais il est très rare que nous terminions la séance à 22 heures.

Le sénateur Cools : Au contraire, c'est arrivé souvent, sénateur Nolin. Je pourrais vous en fournir la preuve. J'étais membre du Comité des finances nationales, et plusieurs reprises, soit j'ai manqué la réunion de ce comité, soit j'ai fait la navette entre les deux comités. Ce n'est pas au Comité des finances nationales de dire que nous devons tenir notre séance à 16 heures au lieu de 18 heures.

Le sénateur Nolin : Pourquoi ne chargeons-nous pas le comité de direction d'examiner la question?

Le sénateur Cools : Je n'y suis pas favorable.

Le sénateur Ringuette : Est-ce une motion?

Le sénateur Nolin : Nous avons rarement recours aux motions. Nous essayons habituellement d'obtenir un consensus.

Le sénateur Cools : Il arrive souvent qu'un comité occupe une salle et doit se fixer des limites. Par exemple, si un comité se réunit à 11 heures ou à midi, on sait pertinemment qu'il ne peut pas dépasser 14 heures.

Toutefois, pour une raison qui m'échappe, ce comité a ignoré les limites dans le passé. Souvent, la séance débutait à 16 heures et se poursuivait indéfiniment. C'est très difficile pour ceux d'entre nous qui devons participer à d'autres comités, à 18 h 30. Ce ne serait pas grave si cela n'arrivait qu'à l'occasion, mais j'ai déjà vu une telle situation perdurer pendant des mois. Je peux appuyer mes dires.

Le sénateur Nolin : Peut-être devrions-nous renvoyer la question au comité de direction. Vous soulevez un point intéressant; il faudrait voir combien de fois la séance s'est prolongée, quel type de témoins comparaissaient et quels étaient les comités sur lesquels nous avons empiété.

Pour que le comité prenne une décision, il doit savoir exactement ce qui s'est passé.

Le sénateur Mercer : Il ne faut pas oublier que les séances n'étaient prolongées qu'avec le consentement des membres du comité.

Le sénateur Nolin : C'est toujours ainsi.

Le sénateur Mercer : Vu les responsabilités importantes du comité, il se pourrait que nous soyons obligés de dépasser le temps alloué. Nous devons en avoir la possibilité.

Le sénateur Nolin a proposé quelque chose d'intéressant, que nous devrions demander au comité de direction de se pencher sur la question. Je suis toutefois satisfait de l'horaire des séances ordinaires qui nous est présenté.

Senator Cools: What is the regular time? My understanding of a few years ago is that the regular time began at a certain time and ended at a certain time. The time is roughly indicated by the time slots of other committees.

We should set out some rough boundaries at the beginning. When there are exceptions or when the workload is extremely heavy, that is another matter. Committees are not free to set their times to run as long as they want. It involves some consultation on the entire plan for committees, especially for those of us who sit on several committees. You and I know that when we are doing this —

Senator Nolin: That is why the steering committee is the perfect body to look into our time slot. Does the committee stop at 6 p.m. or 7 p.m. — that I do not know?

Senator Eyton: In general, I support the motion on the table to have the subcommittee look at it. There is nothing wrong with targeting time, so that people have some sense of how it can be used. In that context, I will tell you that the best chairman I ever knew was the late Bud Estey. He would start a meeting by looking at everyone and saying, “We will here for one hour and 45 minutes.” On the first occasion, he looked at his watch and walked out after that amount of time. Thereafter, everybody was always on time, and used their time in such a way as to accommodate the agenda. People otherwise talk and talk.

If you tell a witness how much time is available and limit the person to that, the committee can still do the job and get it done in a reasonable time. I would be in favour of a targeted situation.

Senator Pearson: While we are scheduled to sit at four o'clock, the meeting does not always begin at four o'clock. Therefore, it is hard to the workload covered in one committee and get to another committee if the house does not actually rise before 4 p.m.

The Chairman: Senator Milne, will you tell us about your experience last year?

Senator Milne: In my experience, this committee, with respect to the Wednesday session, when the Senate rises, was always left to be as flexible as possible. You never know whether the Senate will rise early on Wednesday. If the committee has scheduled witnesses from across the country, they deserve to be heard. Therefore, we did not have an end time. In my experience, the committee did not go to unacceptable lengths very often.

Senator Cools: Once the motion for the Senate to end its business at 4 p.m. on Wednesdays is duly passed and executed, it will be better. For the most part, the Senate adjourns close to 3:30 p.m., unless something out of the ordinary happens. In past sessions, the Senate adjourned reliably early enough.

The point is that some members of this committee are obligated to other committees as well. All of these committees are busy. It is simply not right that one committee decides to run its time on and bar members from attending other committee meetings. Whoever designed the plan of committees understands that there are time slots and we should try to adhere to them.

Le sénateur Cools : S'agit-il de l'heure habituelle? On m'avait dit, il y a quelques années, que les séances devaient commencer et se terminer à une heure précise. Le temps alloué est grandement déterminé par les plages horaires des autres comités.

Nous devrions déterminer dès le début une limite approximative. Quand des circonstances exceptionnelles se présentent ou lorsque la charge est extrêmement lourde, c'est une autre histoire. Les comités ne sont toutefois pas libres de choisir à leur guise la durée de leurs réunions. Il faut voir à la planification des séances des comités, surtout pour ceux d'entre nous qui siégeons à plusieurs comités. Vous savez très bien que lorsque nous faisons...

Le sénateur Nolin : Voilà pourquoi le comité de direction est l'organe tout indiqué pour examiner notre horaire. La séance se termine-t-elle à 18 heures ou à 19 heures? Je ne saurais le dire.

Le sénateur Eyton : J'appuie en général la motion selon laquelle le Sous-comité devra se pencher sur la question. Il n'y a rien de mal à fixer une durée précise pour que les gens sachent à quoi s'en tenir. À cet égard, je peux vous dire que le meilleur président que j'ai jamais connu était le regretté Bud Estey. Il commençait la séance en regardant les gens et en disant : « Nous sommes ici pour une heure et 45 minutes ». La première fois, il a regardé sa montre à l'heure convenue et est sorti de la salle. Par la suite, tous étaient à l'heure et faisaient usage du temps accordé de façon à respecter le programme. Autrement, les gens ne cessent de parler.

Si vous avisez un témoin du temps qui lui est alloué et que vous vous assurez qu'il le respecte, le comité peut faire son travail dans un délai raisonnable. Je suis pour qu'on mette des balises.

Le sénateur Pearson : Même si la séance est prévue pour 16 heures, rien ne garantit qu'elle débutera toujours à cette heure. Si la Chambre n'ajourne pas avant 16 heures, il sera très difficile d'accomplir tout le travail pendant une seule réunion, puis se rendre à un autre comité.

La présidente : Sénateur Milne, pouvez-vous nous parler de ce que vous avez vécu l'année dernière?

Le sénateur Milne : En ce qui a trait à la réunion du mercredi, après l'ajournement du Sénat, il y a toujours eu, d'après mon expérience, une marge de manœuvre. On ne sait jamais si le Sénat ajournera tôt le mercredi. Si des témoins sont venus d'un peu partout au pays pour comparaître, ils méritent d'être entendus. Nous ne fixions donc pas à l'avance la fin de la séance. À ma connaissance, il est rarement arrivé que la réunion s'éternise.

Le sénateur Cools : Une fois que le Sénat aura dûment adopté la motion selon laquelle il ajourne sa séance à 16 heures les mercredis, les choses seront plus claires. En général, l'ajournement du Sénat se fait aux alentours de 15 h 30, à moins d'un imprévu. Dans le passé, on pouvait raisonnablement se fier sur le Sénat pour ajourner assez tôt ses travaux.

Ce que l'on veut dire, c'est que certains membres du comité ont des obligations envers d'autres comités. Et tous ces comités sont occupés. Il n'est pas normal qu'un comité prolonge sa séance et empêche ainsi des membres de participer à d'autres comités. La personne qui a planifié les séances des comités sait que nous devons respecter autant que possible les plages horaires.

I understand exceptional circumstances occur when one committee may have to seek leave to move outside the slots. For the most part, it is important to have slots because you cannot be unfair to members of committees. To say that we do not care is unfair. The whole committee system is supposed to operate with a high degree of cooperation, one for the other.

I certainly have other committees on Wednesday evenings, and I dare say those committees are just as important as this committee is. It is not up to this committee to determine that this work is more important than that work.

The Chairman: We are not trying to do that.

Senator Cools: There is supposed to be some discretion. I do not believe that this committee is supposed to begin at four o'clock and continue indefinitely whenever it feels like it. No system is supposed to run that way.

The Chairman: We have not done that, yet.

Senator Milne: Madam Chair, I believe you have a motion on the floor to pass the time slot for the regular meetings. I would suggest that we vote for it, with the understanding that the steering committee will look at it.

Senator Cools: You cannot condition a motion. You cannot amend or condition a motion.

Senator Joyal: The problem does not exist for Thursday because we know exactly when we start and when we have to rise, which is when the bell rings. The problem is with Wednesday only.

The starting and ending times are open on Wednesday. That is where the problem occurs. It is to begin when the Senate rises, as we all know, but, as Senator Cools mentioned, that would normally be at 3:30. However, there have been times when we have started at 5:30 or 6:00 and the witnesses asked Senator Milne whether they should leave and return later. As a result, we were feeling pressured and uncomfortable.

The start time is not fixed formally, even though most of the time it is 3:30. The ending time is not fixed either because if we begin late all the waiting witnesses are bumped one after the other. We are all human beings and after a while we become exhausted. By 7:30 p.m., if we have been in caucus since eight o'clock in the morning, our capacity to question witnesses and listen carefully to their responses wanes. The witnesses deserve to be heard attentively, but our attentiveness diminishes with time.

We cannot say, in principle, that the meeting should end at seven o'clock. One day it might be 7:15 or 7:30. We have to judge that on the basis of the agenda of witnesses. We generally know from one week to the other who the witnesses will be. The steering committee could probably manage what we should expect.

Je comprends que, dans des circonstances exceptionnelles, un comité puisse demander la permission de siéger plus longtemps. En temps normal, toutefois, il faut respecter les plages horaires pour ne pas être injuste envers les membres des comités. Ce serait faux de dire que cela nous est égal. Tous les comités doivent collaborer étroitement les uns avec les autres.

Je dois siéger à d'autres comités les mercredis soirs, et je n'ai pas peur de dire que ces comités sont tout autant importants pour moi que celui-ci. Il ne revient pas à ce comité de déterminer que ses travaux sont plus pertinents que ceux d'un autre.

La présidente : Ce n'est pas ce que nous disons.

Le sénateur Cools : Nous sommes censés faire preuve de circonspection. Je ne pense pas que le comité puisse commencer sa séance à 16 heures et la poursuivre indéfiniment à sa guise. Aucun système n'est conçu pour fonctionner ainsi.

La présidente : Nous n'avons pas encore fait ça.

Le sénateur Milne : Madame la présidente, nous avons une motion à adopter sur l'horaire des séances ordinaires. Je propose que l'on adopte la motion, mais à condition que le comité de direction examine la planification des séances.

Le sénateur Cools : On ne peut pas poser de conditions à une motion, ni l'amender.

Le sénateur Joyal : Le problème ne se pose pas les jeudis car nous savons exactement à quelles heures nous commençons et finissons, c'est-à-dire lorsque la sonnerie retentit. Ce sont les mercredis qui posent problème.

Les mercredis, les heures de début et de fin ne sont pas fixées, voilà le problème. Les réunions devraient débiter immédiatement après l'ajournement du Sénat, soit habituellement aux alentours de 15 h 30, comme nous l'a mentionné le sénateur Cools. Il est toutefois déjà arrivé que nous commencions à 17 h 30 ou à 18 heures et que des témoins demandant au sénateur Milne s'ils devaient partir pour revenir plus tard. Dans ces moments-là, nous sentions de la pression et étions mal à l'aise.

L'heure du début n'est habituellement pas fixée, même si la plupart du temps c'est à 15 h 30. L'heure de levée de la séance ne l'est pas non plus, car si nous commençons plus tard, la comparution de tous les témoins restants sera décalée. Nous sommes tous des êtres humains, et vient un moment où nous ressentons de la fatigue. S'il est 19 h 30 et que nous sommes en réunion depuis 8 heures le matin, notre capacité d'interroger les témoins et de les écouter attentivement fléchit. Les témoins méritent toute notre attention, mais celle-ci décline au fil des heures.

En principe, nous ne pouvons dire si la séance se terminera à 19 heures. Ce pourrait être 19 h 15 ou 19 h 30. La comparution des témoins dicte notre décision. En général, nous savons d'une semaine à l'autre qui seront les témoins. Le comité de direction devrait donc être en mesure de gérer notre charge de travail.

Senator Cools is right. We all suffer from it. How do we address a fixed time slot at this time? We have to leave it open with the understanding that the steering committee will review that when we have a long list of witnesses.

The Chairman: We will see the list of witnesses ahead of time to ensure that we do not sit until ten or eleven o'clock.

Senator Cools: Habitually, this committee hears from as many as 12 witnesses. I have attended meetings where the witnesses appear and there is hardly anybody around the table because they are out at dinner. That is not fair to the witnesses.

The general principle should be that we plan to sit every Wednesday night until a reasonable time and that the committee will meet for two or for three hours. I have sat on this committee for 20 years, so I have a good idea about the problem.

Senator Milne: You have been here, but not as a member of the committee.

Senator Cools: For a few years you folks kept me off the committee, but before that I was on this committee.

Members have a good idea of how long they are expected to sit in on a committee meeting. It was not an open-ended thing. I just put this out as a consideration. You pre-empted it by moving a motion. I was trying to bring forward something for a discussion. I do not even know what the motion is on the floor but that really does not matter.

We should have some idea when we come into these meetings roughly how long we want to sit. Sometimes, there is no clarity on that. I do not believe that that should be left to the call of the chair. I should have an idea going in to a meeting when I can expect to be finished. If we begin at 10:45 a.m., we automatically know that this committee cannot possibly go past the call of the bells. It is that way for many of the committees that are restricted by not only the timing in terms of the sitting of the Senate but also by the fact that the room has to be emptied for another committee to sit. That happens all the time.

We should introduce a rational basis, because otherwise you are just at the hands of the government.

The Chairman: May I add that members of the steering committee have enough common sense not to have you sit until 11 p.m. When we compile the list of witnesses, we can take into account the number of hours that we are able to sit. To put a fixed time on it is difficult.

Senator Cools: I am not suggesting that we put a fixed time on it. We should create some rough expectation of the average length of time this meeting should take. I understand that we cannot make a fixed time.

Senator Nolin: To help us to reach a consensus, item No. 13 is probably ill-written. We are allowed a slot of time. The item is an information item only and no one is asking us to vote on it.

Le sénateur Cools a raison. Nous en souffrons tous. Comment pouvons-nous actuellement régler cette question? Nous devons laisser ça ouvert, tout en supposant que le comité de direction examinera l'horaire lorsque nous aurons une longue liste de témoins.

La présidente : Nous regarderons la liste des témoins à l'avance pour ne pas avoir à siéger jusqu'à 22 ou 23 heures.

Le sénateur Cools : Habituellement, on peut entendre jusqu'à 12 témoins dans une séance. J'ai déjà vu des séances où il n'y avait presque plus personne à la table pour entendre les témoignages parce que les gens étaient partis manger. C'est injuste pour les témoins.

En règle générale, nous devrions prévoir finir à une heure raisonnable les mercredis et prendre pour acquis que les séances dureront de deux à trois heures. Je siégerai à ce comité depuis 20 ans, j'ai donc une bonne idée du problème.

Le sénateur Milne : Vous y avez participé, mais pas en tant que membre du comité.

Le sénateur Cools : Pendant quelques années, vous m'avez gardée à l'écart du comité, mais auparavant, j'y siégeais.

Les sénateurs ont une bonne idée du temps qu'ils doivent consacrer aux séances. Ça ne peut pas être aléatoire. J'ai simplement lancé une idée. Vous avez court-circuité la discussion en proposant une motion. J'essayais de susciter une discussion. Je ne sais même pas ce que contient la motion, et ça m'est égal.

Nous devrions avoir une bonne idée de la durée des réunions. Parfois, ce n'est pas clair. Je ne pense pas que cette décision revient au président. Je devrais savoir à peu près combien de temps durera une séance avant d'y assister. Si nous commençons à 10 h 45, nous savons déjà que la séance n'ira pas au-delà de la sonnerie. C'est ainsi pour de nombreux comités qui sont limités non seulement par la durée des séances du Sénat, mais aussi par le fait que la pièce doit être libérée pour un autre comité. Cela se produit tout le temps.

Il faudrait se donner des règles, car autrement nous sommes à la merci du parti au pouvoir.

La présidente : J'aimerais ajouter que les membres du comité de direction ont assez de jugement pour ne pas vous faire siéger jusqu'à 23 heures. Lorsque nous établirons la liste des témoins, nous prendrons en compte le nombre d'heures pendant lesquelles nous pouvons siéger. Il est difficile de fixer un horaire.

Le sénateur Cools : Il ne s'agit pas de fixer un délai précis. Il faudrait seulement donner la durée approximative de la séance. Je comprends que nous ne pouvons pas établir précisément la durée des séances.

Le sénateur Nolin : Si je puis nous aider à obtenir un consensus, disons que le point 13 est probablement mal formulé. On nous alloue une plage horaire. Il s'agit seulement d'un point d'information; personne ne nous demande de nous prononcer là-dessus.

We know what time the meeting begins, but the information stops there. Maybe we should add an end time. Should it be 6:00 p.m., or should it be 6:30 p.m. on Wednesday night? Perhaps the clerk could inform us of the time slot in which we are allowed to sit. That might clear the air for all. As well, the clerk could instruct the steering committee to work within those parameters.

I am not making a motion.

The Chairman: If we put a fixed time to end the meeting, anything could happen. It could go beyond the fixed time by 15 or 30 minutes; we can never be sure. However, it would not be as late as 10:00 p.m. because we have to sit the next morning. We would have to take into account the number of witnesses appearing before us.

Senator Mercer: We need to provide a guideline for the length of time that we would like to sit, but there needs to be flexibility. We may have witnesses brought in from across the country, but we have no idea as to the quality of their testimony until they are sitting down. We may have witnesses from a remote part of the country who have come here at great expense to the committee and to themselves. I would hope that we would not allow an artificial time slot of a two-hour restriction to cause us to miss the opportunity of benefiting from interesting testimony. That extra half hour or so could benefit the committee tremendously in its deliberations.

There are also occasions when legislation before us is of such import that we want to sit longer. The steering committee needs to have the flexibility to give everyone fair warning that we will probably sit on Wednesday night for three hours and not for two hours. We rely on your good judgment and the good judgment of the other two members of the steering committee. We simply need a rough idea and not a rigid time slot.

The Chairman: The consensus here is not to have a fixed time but to try to be reasonable with the time allowed.

Senator Nolin: You heard the concern of Senator Cools.

Senator Cools: That is still on the table. I share all of your concerns, Senator Mercer, and everybody else's concerns, with due respect to witnesses and proper consideration to hear from people. We can say we are as sensitive as others are on some of these issues.

I was talking about the notion that when we come into meetings we should have some idea of how long we are planning to sit. That should be given some thought. I do not want to sit in on marathons that are created because the government does not want to take an extra week or two to study the bill. You and I know that that has happened at other times. Instead of taking and extra two or three weeks to study the bill, 25 witnesses are crammed in, one after the other. When you listen to that many witnesses at the end of the day, it is difficult to remember who said what when it is all over. We should operate in a way that is respectful to witnesses and senators alike.

The Chairman: Our purpose is to hear from the witnesses.

Nous savons seulement à quelle heure les réunions vont commencer. Peut-être devrions-nous ajouter l'heure de fin. Peut-on s'entendre sur 18 h ou 18 h 30 les mercredis soirs? Le greffier pourrait peut-être nous informer de la plage horaire allouée. Ça aiderait à clarifier la situation. Aussi, le greffier pourrait demander au comité de direction de s'en tenir à ces paramètres.

Je ne propose pas de motion.

La présidente : Même si l'on fixe une heure précise, tout peut arriver. On ne sait jamais si l'on va dépasser de 15 ou 30 minutes. Toutefois, nous n'irons jamais jusqu'à 22 heures car nous devons siéger le lendemain matin. Il faudra tenir compte du nombre de témoins.

Le sénateur Mercer : Nous devons déterminer de façon générale la durée des séances, tout en conservant une certaine souplesse. Nous avons des témoins d'un peu partout au pays, mais ne pouvons pas évaluer quelle sera la pertinence de leurs témoignages tant qu'ils ne sont pas devant nous. Il y a des témoins qui viennent parfois de régions éloignées, ce qui coûte très cher au comité et aux témoins. J'ose donc espérer que nous ne laisserons pas une limite de temps artificielle de deux heures nous priver d'un témoignage intéressant. Une marge de manœuvre d'une demi-heure environ pourrait être extrêmement utile aux délibérations du comité.

Il arrive aussi qu'un projet de loi revête une telle importance que nous sentions le besoin de siéger plus longtemps. Le comité de direction devrait être en mesure d'avertir tout le monde que la séance du mercredi pourrait durer trois heures. Nous nous fions au bon jugement des membres du comité de direction. Nous avons simplement besoin d'une idée approximative et non d'un horaire rigide.

La présidente : On s'entend donc pour dire que nous n'avons pas besoin d'un horaire fixe, mais qu'il convient d'utiliser raisonnablement le temps qui nous est imparti.

Le sénateur Nolin : Vous avez compris la préoccupation du sénateur Cools.

Le sénateur Cools : Cette préoccupation demeure. Je partage toutes vos inquiétudes, sénateur Mercer, et celles des autres aussi, pour ce qui est du respect que l'on doit aux témoins et de notre devoir d'écoute. Nous sommes aussi sensibles que d'autres à certaines de ces questions.

Je parlais du besoin d'avoir une idée de la durée approximative des séances. Il faut y penser. Je ne veux pas assister à des séances marathons parce que le gouvernement refuse de prendre une semaine ou deux de plus pour examiner un projet de loi. Nous savons tous que cela est déjà arrivé. Au lieu de prendre plus de temps pour examiner le projet de loi, on fait défiler 25 témoins, les uns après les autres. Quand on voit autant de témoins dans une journée, il est difficile de se souvenir, à la fin, des propos de chacun. Il faut s'organiser de façon à respecter les témoins et les sénateurs.

La présidente : Notre objectif est d'entendre des témoins.

Senator Cools: We are here for all the senators to work.

The Chairman: The members of the steering committee will have enough common sense to make the time to hear the witnesses and, at the same time, to be reasonable with the time allowed to hear the witnesses and to work here in this committee.

Do you agree, senators?

Senator Cools: There is no agreement for anything because it was not a motion.

Senator Milne: I move item No. 13.

Senator Cools: You cannot move it because it is not a motion.

The Chairman: It is Item No. 13 on the agenda. It is information that we give to the senators.

Senator Joyal: Normally, this committee has an exchange of views around the table on the issues that we want to study not related to government bills. They are issues that this committee feels strongly about. Maybe we are not in a position today to take a stand on this, but I raise it as a matter of reflection for us to come back to in the future.

[Translation]

We had begun to look into the notwithstanding clause as it applied to aboriginals and we were not able to complete our study of the issue. This matter, which is mentioned in the report, is still pending before the two Houses of Parliament. If other issues have not been raised in this committee and should in fact be raised, I would appreciate our colleagues making some suggestions. Perhaps we should set aside some time at a future meeting to discuss these proposals. This is an important part of the committee's work for the weeks ahead.

The Chairman: Many bills will be referred to us once they have been adopted in the House of Commons. We could not really get into this today, but there will be a great many bills to consider. Each of you can analyse the situation and think about a specific topic. Subsequently, we will draw up a list of subjects that the committee can discuss. We can then decide what our priorities will be.

[English]

The Chairman: We will have to work on that and see how many bills will come forward. There are many problems that we can deal with here.

Senator Sibbeston: I am aware that the issue of the non-derogation clause was one that this committee had dealt with or was beginning to deal with during the last session. However, I do not see any reference to it in the literature.

The Chairman: It is there.

Senator Joyal: It is under constitutional issues on page 5 in the French version. It should be close to that in the English version.

Le sénateur Cools : Nous sommes ici pour que tous les sénateurs puissent accomplir leur travail.

La présidente : Les membres du comité de direction feront preuve d'assez de bon sens pour prévoir raisonnablement le temps nécessaire à la comparution des témoins et à l'exécution des travaux du comité.

Êtes-vous tous d'accord?

Le sénateur Cools : Aucun assentiment n'est nécessaire puisqu'il n'y a pas de motion.

Le sénateur Milne : Je propose le point 13.

Le sénateur Cools : Vous ne pouvez pas proposer ce point, puisqu'il ne s'agit pas d'une motion.

La présidente : Il ne s'agit que d'un point d'information à l'intention des sénateurs.

Le sénateur Joyal : Habituellement, le comité discute des dossiers qu'il veut examiner mais qui ne sont pas liés à des projets de loi. Il s'agit de questions qui revêtent une grande importance aux yeux des sénateurs. Il n'est peut-être pas possible aujourd'hui de prendre position à ce sujet, mais je tenais à en parler afin que nous puissions y réfléchir et rediscuter plus tard.

[Français]

Nous avons entamé des études sur la clause dérogatoire relative au peuple autochtone que nous n'avons pas pu compléter. Cette question, qui est mentionnée dans le rapport, est toujours pendante devant les deux Chambres du Parlement. Si d'autres sujets n'ont pas été abordés dans ce comité et qui devraient l'être, j'aimerais que nos collègues les proposent. Nous devrions peut-être réserver du temps à une prochaine réunion pour en discuter. C'est un élément important des travaux de ce comité pour les semaines à venir.

La présidente : Nous recevrons beaucoup de projets de loi de la Chambre des communes dès qu'ils seront adoptés. Il était difficile aujourd'hui de commencer à parler de cela, mais il s'agit d'un grand nombre de projets de loi. Chacun peut analyser la situation, penser à un sujet précis, et par la suite, nous dresserons une liste des sujets à discuter. Ensuite, nous déciderons des priorités.

[Traduction]

La présidente : Nous devons travailler là-dessus et voir combien de projets de loi nous seront renvoyés. Bon nombre de problèmes peuvent être abordés ici.

Le sénateur Sibbeston : Le comité avait discuté de la disposition de non-dérogation, ou avait commencé à en parler, au cours de la dernière législature. Toutefois, on n'y fait pas allusion dans les documents.

La présidente : Si, pourtant.

Le sénateur Joyal : Ça se trouve à la page 5 de la version française, sous le point concernant les questions constitutionnelles. Ça ne devrait pas être très loin dans la version anglaise.

Senator Sibbeston: Should that be brought forward again for our consideration by the committee in the future?

The Chairman: It could be one item. We will take the time at the next meeting to discuss it further and make priorities.

Senator Cools: I take it that we will have a section of time dedicated to future business and studies. Over the years, many suggestions have come forward for study — and it is interesting that this committee is mandated to look at justice issues. There are many areas of the entire system that have not had a study by the Senate or the House of Commons for years. For example, no one has looked at the National Parole Board for years or at the system of Legal Aid. I remember Senator Callbeck once attempted to bring forward the idea of looking at Legal Aid. These are huge pressing issues. I think the committee would be well served to set aside some time to look at the questions and the studies that should be attempted. Perhaps we could all bring forth our ideas.

The Chairman: We will take the time to do that at our next meeting. We do not have the bills yet.

Senator Cools: When they start, they will come fast and furious.

Senator Milne: Will it be tomorrow morning?

The Chairman: We should have a meeting of the steering committee tomorrow morning to look at the expected bills and to discuss various matters. We will report that to the committee at next week's meeting on Wednesday.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, November 3, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-10, to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law, met this day at 4:10 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Welcome, senators. Before you is a draft budget for consideration before we meet with the minister who will be here at 4:30 p.m. The draft budget was accepted by the members of the steering committee. Are there any comments, senators?

Senator Joyal: How does this compare to the previous year?

The Chairman: We have \$47,820. This amount does not include a special study, if we have time for one.

Le sénateur Sibbeston : Le comité devra-t-il se pencher de nouveau sur cette question?

La présidente : C'est possible. Lors de la prochaine séance, nous prendrons le temps d'en discuter davantage et d'établir les priorités.

Le sénateur Cools : Je suppose donc que l'on réservera du temps pour discuter des affaires à venir et des études. Au fil des ans, bon nombre de dossiers ont été traités par le comité; c'est d'ailleurs intéressant de voir qu'il a le mandat d'examiner des questions judiciaires. De nombreux aspects du système judiciaire n'ont pas été étudiés par le Sénat et la Chambre des communes depuis des années. Par exemple, personne ne s'est penché sur la Commission nationale des libérations conditionnelles ou le régime d'aide juridique. Je me souviens que le sénateur Callbeck avait proposé d'examiner l'aide juridique. Il s'agit de grands dossiers pressants. Je crois que le comité ferait bien de se réserver du temps pour voir les dossiers à examiner et les études à entreprendre. Peut-être pourrions-nous tous soumettre nos idées.

La présidente : Nous le ferons à la prochaine séance. Nous n'avons pas encore de projets de loi.

Le sénateur Cools : Mais quand ils vont arriver, ça va être l'avalanche.

Le sénateur Milne : Quand nous réunirons-nous?

La présidente : Le comité de direction devrait se réunir demain matin pour regarder les projets de loi à venir et discuter d'autres questions. Nous en ferons un compte rendu au comité lors de la prochaine séance, qui aura lieu mercredi.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 3 novembre 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi S-10, Loi visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law, se réunit aujourd'hui à 16 h 10 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Soyez les bienvenus, chers collègues. Vous avez sous les yeux une ébauche de budget que nous examinerons avant l'arrivée du ministre, à 16 h 30. Cette proposition de budget a été acceptée par les membres du comité de direction. Avez-vous des observations, mesdames et messieurs les sénateurs?

Le sénateur Joyal : Comment ce budget-ci se compare-t-il à celui de l'année précédente?

La présidente : Nous disposons de 47 820 \$, somme qui ne s'applique toutefois pas à toute étude spéciale que nous aimerions entreprendre, si nous en avons le temps.

Senator Joyal: We can see on the second page of the document that we did not spend our total allocated budget. I have been a member of this committee for seven years straight and, to my recollection, we have not spent the entire budget in any one year. The maximum spent was last year, and that was \$27,750. Now the budget is at \$47,000, which is double what we spent last year. It should cover anything we need.

The Chairman: Yes. We also allocated funds for the attendances of members at various conferences — two at a time and not the entire committee. We can delegate two people, one from each side.

Senator Ringuette: We have to keep in mind that this budget is to last until the end of March 2005.

Senator Joyal: Unfortunately, it is half a year.

The Chairman: Yes, until April 1.

Senator Joyal: My only preoccupation is that we have enough so that we do not have to return to Internal Economy. When we do that, there is always the question: “Why your committee and not another?”

The Chairman: Yes, I am aware of that.

Senator Joyal: Do you feel comfortable that we will be able to cover the five months of November, December, January, February and March? We will then be into the new fiscal year.

The Chairman: Senator Eyton mentioned a special study, which is not included in the draft budget. We have enough money for consideration of the bills that will come our way.

Senator Mercer: If we did have time to start a special study, although I do not see that happening, we could then go back to Internal Economy for more money.

The Chairman: That is right — for the special study only. We might have enough in the budget to begin a special study, but I doubt that we would be able to complete one before April 1. That is why we mentioned the date of December 2005 for a report on a special study.

Senator Joyal: If a committee has not heard from all the witnesses but feels it has touched on the fundamental points, that money can be saved.

The Chairman: Yes.

Senator Mercer: In consideration of Senator Eyton’s mention of a special study, a fair amount of the preliminary work could be done by the Library of Parliament to give us an idea of how extensive the study would be.

Le sénateur Joyal : Nous pouvons voir à la deuxième page du document que nous n’avons pas dépensé tout le budget qui nous avait été alloué. Je siège à ce comité pour la septième année consécutive et, si ma mémoire est bonne, nous n’avons pas une seule fois dépensé tout notre budget. C’est l’année dernière que notre comité a dépensé le plus, soit 20 750 \$. On prévoit pour cette année 47 000 \$, soit le double de nos dépenses de l’an dernier. Cela devrait suffire.

La présidente : Oui. Nous avons prévu des fonds pour permettre à des membres du comité de participer à diverses conférences — deux membres à chaque fois, pas tout le comité. Nous délèguerons à chacune de ces conférences deux personnes, un sénateur du parti ministériel et un sénateur de l’opposition.

Le sénateur Ringuette : N’oublions pas que ce sera notre budget pour la période se terminant à la fin de mars 2005.

Le sénateur Joyal : Malheureusement, c’est la moitié de l’année.

La présidente : Oui, jusqu’au 1^{er} avril.

Le sénateur Joyal : Je tiens seulement à ce que ce budget soit suffisant et que nous n’ayons pas à demander d’autres fonds au Comité de régie interne. Quand nous devons le faire, on nous demande toujours pourquoi des sommes supplémentaires devraient être accordées à notre comité et pas aux autres.

La présidente : Oui, j’en suis consciente.

Le sénateur Joyal : Croyez-vous que ce budget sera suffisant pour les mois de novembre, décembre, janvier, février et mars? C’est à la fin du mois de mars que commencera la prochaine année financière.

La présidente : Le sénateur Eyton a fait mention d’une étude spéciale qui n’a pas été prévue dans cette ébauche de budget. Nous devrions avoir suffisamment d’argent pour l’étude des projets de loi dont nous serons saisis.

Le sénateur Mercer : Si nous avions le temps d’amorcer une étude spéciale, ce qui me semble peu probable, nous pourrions toujours demander un budget supplémentaire au Comité de régie interne.

La présidente : C’est exact, mais seulement pour une étude spéciale. Nous aurions peut-être suffisamment d’argent pour commencer une étude spéciale, mais je doute que nous puissions la terminer avant le 1^{er} avril de toute façon. Voilà pourquoi nous avons indiqué que toute étude spéciale ferait l’objet d’un rapport en décembre 2005 seulement.

Le sénateur Joyal : Si le comité n’a pas entendu tous les témoins prévus à l’origine mais qu’il croit avoir abordé toutes les questions fondamentales, il pourrait réaliser des économies.

La présidente : C’est exact.

Le sénateur Mercer : Pour revenir à ce qu’a dit le sénateur Eyton sur une étude spéciale, la Bibliothèque du Parlement peut abattre une bonne part du travail préliminaire, ce qui nous donnerait une idée de l’envergure qu’aurait l’étude.

The Chairman: A motion was adopted by the Senate today for a special study, but that will be the next one and not the first one.

Senator Mercer: Do you need a motion?

The Chairman: Yes, I need a motion to move the budget.

Senator Mercer: I so move.

The Chairman: Is it agreed, senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. We will appear before the committee to discuss it with them.

Tomorrow, we will hear from the Dean of the Faculty of Law at McGill University. Honourable senators, do you want to hear from more witnesses after tomorrow?

Senator Joyal: Since we will be harmonizing common law and civil law, we should hear from someone who has a background in both legal traditions. A witness from Quebec could make a presentation on the importance of harmonization for civil law. We could also consider hearing from someone with a background in the field of common law. In that way, we could cover both.

I will check my files and let the committee know tomorrow whether I have suggestions. I would feel better, as sponsor of the bill, if we could hear expert witnesses on both sides.

The Chairman: That is why I asked whether should hear more witnesses on the matter. When we return, we can hear from one or two witnesses and then see to the adoption of the bill.

Senator Joyal: I will look into the evidence of the previous witnesses who appeared. This is the second step of the exercise. The first step was adopted by the Senate three years ago. I have reviewed the debates of that occasion and the evidence of the witnesses that we heard then. We were then dealing with the first bill to harmonize civil law and common law. We wanted to understand the framework of the harmonization process. We are now at the second step. In other words, the process is moving forward. We are continuing the work that the Department of Justice accepted to do on the recommendation of Parliament. We need not debate the harmonization framework to the same extent this time because we have done it, unless some honourable senators would like to go back to it.

I am more concerned about our future steps, what we can expect in the third bill and how the priorities of the departments are defined so that we know where we are headed with this.

[Translation]

The next bill that we're going to study will be Bill S-11, sponsored by Senator Lapointe; as soon as we have finished studying Bill S-10, we will study Bill S-5.

La présidente : Une motion a été adoptée aujourd'hui par le Sénat concernant une étude spéciale, mais ce sera dans le prochain budget, pas dans le premier.

Le sénateur Mercer : Vous faut-il une motion?

La présidente : Oui, il me faut un motionnaire.

Le sénateur Mercer : Je propose l'adoption du budget.

La présidente : Le budget est-il adopté?

Des voix : Oui.

La présidente : Adopté. Nous comparâtrons devant le comité pour en discuter avec lui.

Demain, nous accueillerons le doyen de la Faculté de droit de l'Université McGill. Chers collègues, voulez-vous entendre d'autres témoins après la séance de demain?

Le sénateur Joyal : Étant donné qu'il s'agit d'harmoniser la common law et le droit civil, il faudrait entendre un témoin ayant des connaissances des deux traditions juridiques. Un témoin du Québec pourrait faire des représentations sur l'importance de cette harmonisation pour le droit civil. Nous voudrions peut-être aussi entendre un expert de la common law. Ainsi, nous aurions une bonne vue d'ensemble.

Je vérifierai dans mes dossiers et je ferai des suggestions de témoins au comité demain. À titre de parrain de ce projet de loi, je préférerais qu'on entende des experts des deux traditions juridiques.

La présidente : Voilà précisément pourquoi je voulais savoir si vous vouliez entendre d'autres témoins. À notre retour, nous pourrions accueillir un ou deux autres témoins et passer à l'adoption du projet de loi.

Le sénateur Joyal : Je vérifierai dans les procès-verbaux quels témoins avaient comparu la dernière fois. Nous sommes actuellement saisis de la deuxième étape de cette initiative. Le premier projet de loi a été adopté par le Sénat il y a trois ans. J'ai passé en revue les débats de l'époque et les témoignages que nous avons entendus relativement au premier projet de loi harmonisant le droit civil et la common law. Nous voulions alors bien comprendre le cadre de ce processus d'harmonisation. Nous en sommes maintenant à la deuxième étape. Autrement dit, l'harmonisation progresse. Le ministère de la Justice poursuit son travail conformément à la recommandation du Parlement. Il ne sera pas nécessaire de débattre du cadre d'harmonisation comme on l'a fait la dernière fois puisque cela a déjà été fait, à moins que certains de mes collègues y tiennent.

Je me préoccupe davantage des étapes à venir, de ce à quoi nous pouvons nous attendre dans le troisième projet de loi et de la façon dont le ministère définit ses priorités afin d'avoir une idée de ce vers quoi nous nous dirigeons.

[Français]

Le prochain projet de loi que nous allons étudier sera le projet de loi S-11, le projet de loi parrainé par le sénateur Lapointe, dès que nous aurons terminé l'étude du projet de loi S-10, nous étudierons le projet de loi S-5.

[English]

Senator Joyal: Senator Lapointe's bill has been canvassed here, and I am looking at Senator Pearson who was, I believe, a member of the committee when we heard witnesses on this.

Senator Pearson: That is right.

Senator Joyal: There are reams of minutes on Senator Lapointe's bill, which is not very dated. In fact, I believe it was before us just last year.

Senator Pearson: Was that about one year ago?

Senator Joyal: Yes. It would be helpful to revisit the evidence of the witnesses that we heard from because we went rather far in the study of that bill. I do not think there is a need to rehear the same testimony. Perhaps we could have a summary of that initial testimony for our review. Senator Lapointe could do that when he appears as sponsor of the bill. I would suggest that is where we should begin. Bill S-10 will not require many meetings because we had many meetings on this in the last session.

I do not want to speak for the other side, but I remember well that Senator Nolin participated in those discussions. We might want to ask him if he shares the view that a summary of the testimony could be presented. Our researcher could do that easily. We could benefit from that and save repetition.

[Translation]

Senator Gill: I don't know if it's important, but the harmonization of civil law with common law was recently raised in the Senate. Aboriginal traditions and law were also mentioned. I have here a pamphlet that talks about the coexistence of first nations' laws with those of France. I don't know what other senators and Senator Watt have done, but I for one am now taking a serious look at what's in the report of the Erasmus commission on Aboriginal law.

It may be a bit late in the game, because it looks like things are moving along quite quickly, but I would like to have the opportunity to discuss this with your committee. I don't know what the committee could study that would have any impact because the law is constantly evolving.

The Chair: Do you think that we could invite a witness to discuss this with us?

Senator Gill: Yes, it takes preparation. I myself have been studying the matter ever since Senator Joyal's speech, but it has already been the subject of many discussions among Aboriginal people and of a major report. Studies on this topic go back 15 years. It would be a good idea to go back and get them.

The Chair: Do you want us to do that at the same time as we're studying Bill S-10?

Senator Gill: That would be ideal, if we could have a bit of time, but I get the impression that you want to proceed rather quickly.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Nous avons déjà examiné le projet de loi du sénateur Lapointe et je me tourne vers le sénateur Pearson qui était alors, je crois, membre du comité.

Le sénateur Pearson : C'est exact.

Le sénateur Joyal : Il y a de volumineux procès-verbaux sur le projet de loi du sénateur Lapointe qui n'est pas très vieux. En fait, je crois que nous en avons été saisis l'an dernier.

Le sénateur Pearson : N'était-ce pas il y a environ un an?

Le sénateur Joyal : Oui. Il serait bon de revoir les témoignages que nous avons alors entendus car nous avons fait une étude assez approfondie. Il ne m'apparaît pas nécessaire de réentendre les mêmes témoins. Peut-être pourrions-nous avoir un résumé de ces premiers témoignages, qui pourrait peut-être même nous être présenté par le sénateur Lapointe au moment de sa comparution à titre de parrain du projet de loi. Je propose que cela soit notre point de départ. Le projet de loi S-10 ne nécessitera pas bien des audiences; il a fait l'objet de nombreuses réunions à la dernière session.

Sans vouloir me faire le porte-parole de mes collègues d'en face, je me souviens que le sénateur Nolin avait participé à ces discussions. Il faudrait peut-être lui demander s'il accepte qu'on présente un résumé des témoignages entendus l'an dernier. Notre attaché de recherche pourrait rédiger cela assez facilement. Cela nous serait utile et nous épargnerait la répétition de ces efforts.

[Français]

Le sénateur Gill : Je ne sais pas si cela est important, mais la question concernant l'harmonisation du droit civil avec la common law a été soulevée au Sénat dernièrement. Il a aussi été fait mention des traditions et du droit autochtone. J'ai ici un pamphlet qui parle de la coexistence des lois des Premières nations avec celles de la France. Je ne sais pas ce que les autres sénateurs et le sénateur Watt ont fait, mais pour ma part je suis en train de lire sérieusement ce qui est dans le rapport de la commission Erasmus concernant le droit autochtone.

Il est peut-être tard pour intervenir, car j'ai l'impression que le train passe rapidement, mais j'aimerais avoir l'occasion d'en discuter à votre comité. Je ne sais pas ce que le comité pourrait étudier qui aurait de l'impact puisque la loi évolue tout le temps.

La présidente : Vous pensez que nous pourrions convoquer un témoin qui pourrait nous en parler?

Le sénateur Gill : Oui, il faut se préparer. J'étudie la question moi-même depuis le discours du sénateur Joyal, mais cela a déjà fait l'objet de nombreuses discussions parmi les Autochtones et d'un rapport imposant. Des études sur le sujet remontent à 15 ans. Il serait souhaitable de les ressortir.

La présidente : Vous voulez que nous fassions cela en même temps qu'on étudie le projet de loi S-10?

Le sénateur Gill : Ce serait l'idéal si on pouvait avoir un peu de temps, mais j'ai l'impression que vous voulez procéder assez vite.

The Chair: Those are questions that we can ask our witnesses later to see what they think.

[English]

Senator Joyal: It may be good to raise that matter with the minister. The Minister of Justice and the officers of the department are here. They might be able to enlighten us on the work that they are doing or the work that might have been done in the department on this.

I, for one, feel strongly that, in talking about harmonizing the civil law and common law, we must leave the impression that we have covered the entire legal field in Canada. In fact, as Senator Gill has properly said, before there was common law and the Civil Code in Canada, Aboriginal tradition was binding and was implemented by the Aboriginal people.

It is part of self-government. The Aboriginal peoples were governing themselves, their families, contractual links and obligations and all the subjects that are covered by the Civil Code and common law.

The subject of this bill is not per se on this, but we cannot ignore that. Perhaps from what we might hear from the Department of Justice, we might want to make an observation at the end of our report on this in order to draw the attention of our fellow senators to this issue and how we should tackle it in the future.

Senator Pearson: Senator Joyal, if I am correct, when we dealt with this two years ago, we were told that this was the first of about 10 laws of this sort. It is a process that will go on for sometime. If we do not raise the issue now, we have not lost the opportunity to raise it later.

Senator Joyal: It could come back, as you said, in a third phase with the Department of Justice.

It is important to signal the institution — our chamber and the government — because I think the government carries the ball on this, that we share the preoccupation with Aboriginal traditional “common law.” It is, however, difficult to pinpoint because their common law is based on an oral tradition that draws from 100 years of customs. Unless someone codifies it at some time or someone has done some research work on this, it is important to start thinking about how, as a country, we can give way to that tradition that exists in Canada, which we want to value as much as the common law or the Civil Code. It is not an easy to do, but we must voice at least note the concern around this table.

La présidente : Ce sont des questions qu'on peut poser à nos invités tantôt pour voir ce qu'ils en pensent.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Il serait peut-être bon d'en parler au ministre. Le ministre de la Justice et les fonctionnaires du ministère sont ici. Ils pourront peut-être éclairer notre lanterne sur les travaux en cours ou déjà faits par le ministère à ce sujet.

Pour ma part, en ce qui concerne l'harmonisation du droit civil et de la common law, je tiens absolument à ce que tous soient d'avis que nous avons consulté tout le milieu juridique du Canada. Comme l'a fait remarquer le sénateur Gill avec beaucoup d'à-propos, avant l'arrivée de la common law et du Code civil au Canada, la tradition autochtone avait force de loi et était mise en œuvre par les peuples autochtones.

Cela fait partie de l'autonomie gouvernementale. Les peuples autochtones se gouvernaient eux-mêmes, leurs familles, leurs liens et obligations contractuelles et tous les autres domaines qui sont visés par le Code civil la common law.

L'objet de ce projet de loi n'est pas cette question précise, mais nous ne pouvons pas ne pas en tenir compte. Peut-être, compte tenu de ce que nous pourrions entendre de la part du ministère de la Justice, voudrions-nous formuler une observation à la fin de notre rapport sur cette question afin d'attirer l'attention de nos collègues sénateurs sur la question et sur la manière dont nous devrions nous y attaquer à l'avenir.

Le sénateur Pearson : Sénateur Joyal, si je ne me trompe pas, quand nous nous sommes penchés sur cette question il y a deux ans, il nous a dit que c'était la première d'une dizaine de lois de ce genre. C'est un processus qui se poursuivra pendant un certain temps. Si nous ne soulevons pas la question dès maintenant, nous aurons toujours la possibilité de la soulever plus tard.

Le sénateur Joyal : Cela pourrait revenir, comme vous l'avez dit, dans une troisième phase avec le ministère de la Justice.

Il est important de donner signal à l'institution — je veux dire à notre chambre et au gouvernement — parce que je crois qu'il incombe au gouvernement d'agir à ce sujet, que nous partageons la préoccupation relative à ce qu'on peut appeler la « common law » ancestrale autochtone. Elle est toutefois difficile à cerner parce que leur common law est fondée sur une tradition orale qui puise dans des siècles de coutumes. À moins que quelqu'un ne la codifie à un moment donné ou que quelqu'un n'ait effectué des travaux de recherche là-dessus, il est important de commencer à réfléchir dès maintenant comment, en tant que pays, nous pouvons donner droit de cité à cette tradition qui existe au Canada, à laquelle nous voulons accorder la même valeur qu'à la common law ou au Code civil. Ce n'est pas facile à faire, mais nous devons tout au moins exprimer autour de cette table que nous nous en soucions.

Senator Gill: In proceeding in this way we will have some time to prepare. We can ask our researchers to look at the papers that we just mentioned to see what can be done. That is, if we have some time ahead of us.

Senator Joyal: Were arrangements made with senators for the other side to appear? I want the minister to be heard in order that he need not come back.

The Chairman: He cannot come back just because there was nobody from the opposition. We just phoned Senator Eyton's office, and he cannot attend.

Mr. Adam Thompson, Clerk of the Committee: Senator Andreychuk cannot attend.

Senator Joyal: Senator Buchanan?

The Chairman: He is not a member.

Senator Joyal: He was a member before.

The Chairman: He is not now.

We are pleased to have with us now the Minister of Justice and Attorney General of Canada.

As you know, we are here to study Bill S-10, entitled, "A second Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law."

[Translation]

With the minister are Marc Cuerrier, senior general counsel, Bijuralism and Drafting Support Services Group, Alain Vaclair, general counsel/manager, Commercial Law and Regulatory Law Team, Luc Gagné and François Roberge.

[English]

They are both senior counsel in the Legislative Service Branch. They are here in the room with us. If we need any answers, they will be available for questions.

I will give you the floor, minister, and then we will ask our questions, if there are any.

[Translation]

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada: Madam Chair, it's always a pleasure to appear before this committee. Today, you are undertaking the study of Bill S-10.

[English]

This is the second omnibus harmonization bill in a series of harmonization bills. Its purpose is to amend 26 statutes and, for 22 of these, complete the harmonization process. The proposed changes are terminological. They do not purport to alter the legislative intent.

Le sénateur Gill : En procédant de cette manière, nous aurons le temps de nous préparer. Nous pouvons demander à nos attachés de recherche d'examiner les documents qu'on vient de mentionner pour voir ce que l'on peut faire. À supposer que nous ayons du temps devant nous.

Le sénateur Joyal : Quels arrangements ont été pris avec les sénateurs pour que les gens d'en face soient là? Je veux que le ministre soit entendu afin qu'il ne soit pas obligé de revenir.

Le président : On ne peut lui demander de revenir simplement parce qu'il n'y avait personne de l'opposition. Nous venons de téléphoner au bureau du sénateur Eyton et il ne peut pas venir.

M. Adam Thompson (greffier du comité) : Le sénateur Andreychuk ne peut pas être présent.

Le sénateur Joyal : Et le sénateur Buchanan?

Le président : Il n'est pas membre.

Le sénateur Joyal : Il était membre avant.

Le président : Il ne l'est plus maintenant.

Nous avons le plaisir d'accueillir le ministre de la Justice et procureur général du Canada.

Comme vous le savez, nous sommes ici pour étudier le projet de loi S-10, intitulé « Loi n° 2 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law ».

[Français]

Accompagnent le ministre, Marc Cuerrier, avocat général principal, Groupe du bijuridisme et des services d'appui à rédaction, Alain Vaclair, avocat général-gestionnaire, Équipe du droit commercial et du droit administratif, Luc Gagné et François Roberge.

[Traduction]

Ils sont tous les deux avocat principal à la Direction générale des services législatifs. Ils sont ici dans la salle avec nous. Si nous avons besoin de réponses détaillées, ils sont disponibles pour répondre aux questions.

Je vais vous donner la parole, monsieur le ministre, après quoi nous poserons nos questions, le cas échéant.

[Français]

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada : Madame la président, il me fait toujours plaisir de comparaître à ce comité. Aujourd'hui, vous entreprenez l'étude du projet de loi S-10.

[Traduction]

Il s'agit du deuxième d'une série de projets de loi omnibus d'harmonisation. Son objet est de modifier 26 lois et, dans 22 cas, de compléter le processus d'harmonisation. Les changements proposés sont d'ordre terminologique. L'objet n'est pas de modifier l'intention du législateur.

[Translation]

Bill S-10's predecessor, Bill S-4, became federal law — Civil Law Harmonization Act No. 1, which came into force on June 1, 2001. That act was well received by the Senate and the other place as well as the legal community. This bill has symbolic radiance, not only in legal circles but also in both anglophone and francophone society.

[English]

After extensive study by this committee, Bill S-4 was adopted by the full Senate without opposition on its technical proposals. In the other place, after being considered at all stages, it was unanimously adopted. As such, all parties at that time expressed support for the federal law, civil law harmonization act number one, my department's harmonization initiative.

Since 2000, Parliament has also examined and adopted harmonization changes to many tax statutes. I am referring here to the Income Tax Amendments Act 2000, Bill C-22: the bill to amend the Customs Act and to make related amendments to other acts, Bill S-23; and the Excise Act, 2001, Bill C-47.

Today I will talk briefly about, and in relation to, the following themes: First, harmonization and Canadian bijuralism in general terms; second, the historical and legal context of harmonization; third, the interaction of federal legislation with provincial private law; and fourth, the considerations that guide us in our harmonization work. Finally, I will touch upon the international aspects of Canadian bijuralism.

[Translation]

I will turn the floor over to my officials, whom you have introduced. They will talk to you about the main features of Bill S-10, as well as the process that led up to its drafting. We will also mention other accomplishments of their group.

The first topic is harmonization and Canadian bijuralism. Harmonization entails revising all federal statutes and regulations whose application involves provincial private law, and then harmonizing, where necessary, the content so that it integrates notions, concepts and the vocabulary of Quebec civil law.

It is also part of our approach to take into account French common law terminology. This shows great continuity on the part of the federal government, which for over 20 years has been investing in efforts to standardize common law vocabulary through, among other things, the national program for the integration of both official languages in the administration of justice, better known by the acronym POLAJ. You will recall that this work was done in close cooperation with the governments of Manitoba, Ontario, and New Brunswick, as well as universities such as Moncton and McGill. It's a partnership effort with the provinces and universities.

[Français]

Le prédécesseur du projet de loi S-10, le projet de loi S-4, est devenu la Loi d'harmonisation numéro un du droit fédéral avec le droit civil, laquelle est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2001. Cette loi a été bien accueillie par le Sénat et l'autre endroit ainsi que par la communauté juridique. Il y a un rayonnement symbolique de ce projet de loi, non seulement dans les communautés juridiques mais aussi dans les deux sociétés anglophones et francophones.

[Traduction]

Après une étude approfondie par ce comité-ci, le projet de loi S-4 a été adopté par le Sénat sans opposition. À l'autre endroit, après avoir été étudié à toutes les étapes, il a été adopté à l'unanimité. Tous les partis ont alors appuyé la loi numéro un visant à harmoniser le droit fédéral et le droit civil, initiative d'harmonisation de mon ministère.

Depuis 2000, le Parlement a également étudié et adopté des modifications visant à harmoniser beaucoup de lois fiscales, notamment la Loi de 2000 modifiant l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire le projet de loi C-22; la Loi modifiant la Loi sur les douanes et d'autres lois en conséquence, le projet de loi S-23; et enfin la Loi de 2001 sur l'accise, le projet de loi C-47.

Aujourd'hui, je veux aborder brièvement les thèmes suivants : premièrement, l'harmonisation et le bijuridisme canadien d'une façon générale; deuxièmement, le contexte historique et juridique de l'harmonisation; troisièmement, l'interaction de la législation fédérale et du droit privé provincial; et quatrièmement, les considérations qui guideront notre démarche d'harmonisation. Enfin, j'aborderai les dimensions internationales du bijuridisme canadien.

[Français]

Je céderai la parole à mes fonctionnaires que vous avez présentés. Ils vous parleront des principales caractéristiques du projet de loi S-10, ainsi que du processus qui a précédé sa rédaction. Nous mentionnerons aussi d'autres réalisations de leur groupe.

Le premier sujet est l'harmonisation et le bijuridisme canadien. L'harmonisation consiste à réviser toutes les lois et tous les règlements fédéraux, dont l'application requiert la recours au droit privé provincial, et ensuite, à harmoniser, au besoin, le contenu de sorte qu'il intègre les notions, concepts et vocabulaires du droit civil québécois.

Dans notre démarche, nous tenons aussi compte de la terminologie de la common law d'expression française. Cela marque une continuité importante pour le gouvernement fédéral qui, depuis plus de 20 ans, investit dans les efforts de normalisation d'un vocabulaire de la common law par le biais, entre autres, du programme national d'harmonisation de la justice dans les deux langues officielles, mieux connu sous l'acronyme PAJLO. Rappelons que ces travaux ont été faits en étroite collaboration avec les gouvernements du Manitoba, de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick ainsi que des centres universitaires, tels ceux de Moncton et de McGill. C'est une étude de partenariat avec les provinces et avec les centres universitaires.

It should be mentioned that the harmonization exercise is not about changing the content or substance of federal law, but rather to provide for better implementation in both the civil law and common law environments.

When we talk about harmonizing federal law with Quebec civil law, we are mainly referring to interaction between provincial private law and federal law in a context where a number of private law regimes have to be taken into account.

After all, there are 13 provinces and territories in Canada which, except for Quebec, of course, all share the fact that they have a private law system based on common law. In Quebec, the civil law system can be considered not only a legal vision but a legal blueprint for society.

Bijuralism, which a neologism, means the coexistence of two legal traditions within a single State. Canada is a bijural country because it has both a common law and civil law system.

[English]

Let me move now into the historical and legal context.

[Translation]

The coexistence of civil law and common law in Canada has its origins over two centuries ago. In New France, up until the British Conquest, the custom of Paris, along with royal edicts and government orders, were the main source of law.

[English]

With the Royal Proclamation in 1763, the common law basically then found expression throughout Canada. The Quebec Act of 1774 reverted us in Lower Canada to the private law, the Quebec private law, or the French law, while common law prevailed in the public law of Lower Canada.

Under section 133 of the Constitution Act, 1867, the Parliament of Canada is required to enact its laws in English and in French. This is one of the few constitutional principles in a framework of legislation that was basically dealing with legal federalism. It is important to signal the fact that, when it came to the issue of language rights, the constitutionalization of language rights was one of the few human rights provisions in the whole of the Constitution Act, 1867. This requirement then found expression in section 18 of the Charter of Rights and Freedoms and section 6 of the Official Languages Act.

Furthermore, the statutes clearly state that both language versions of the statutes are "equally authoritative." Thus, what we have here is an explicit constitutional and legislative requirement for bilingualism in federal statutes.

Il importe de mentionner que l'exercice d'harmonisation ne consiste pas à modifier le fond ou la substance du droit fédéral mais bien à en assurer une meilleure application tant dans l'environnement du droit civil que de celui du common law.

Parler d'harmonisation du droit fédéral au droit civil québécois, c'est avant tout traiter de l'interaction du droit privé provincial au droit fédéral et ceci, dans un contexte où plusieurs régimes de droit privé entrent en ligne de compte.

Il y a, en effet, 13 provinces et territoires au Canada qui, à l'exception de la province de Québec, bien sûr, ont comme caractéristique commune le fait d'avoir un système de droit privé qui tire ses origines du common law. Au Québec, on peut dire que le système de droit civil n'est pas seulement un projet de loi. On peut dire que pour les Québécois, c'est vraiment un projet de loi de société.

Par le thème bijuridisme, un néologisme, on entend la coexistence au sein d'un même État de deux traditions juridiques : Le common law et le droit civil qui coexistent au Canada en font un pays bijuridique.

[Traduction]

Passons maintenant au contexte historique et juridique.

[Français]

Les origines de la coexistence du droit civil et du common law au Canada remontent à plus de deux siècles. En Nouvelle-France, jusqu'à la Conquête britannique, la coutume de Paris avec les édits royaux et les ordonnances du gouvernement étaient la principale source du droit.

[Traduction]

Par suite de la Proclamation royale de 1763, la common law a pu s'exprimer partout au Canada. L'Acte de Québec de 1774 a restauré l'usage du droit privé dans le Bas-Canada, le droit civil québécois, ou le droit français, tandis que la common law devenait le fondement du droit public au Bas-Canada.

En vertu de l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867, le Parlement du Canada est tenu de promulguer les lois en français et en anglais. Il s'agit là d'un des rares principes constitutionnels à être inscrits dans un cadre législatif qui tentait essentiellement de définir le fédéralisme juridique. Il importe de signaler que la constitutionnalisation des droits linguistiques est l'une des rares dispositions de protection de droits de la personne qui se trouvent dans la Loi constitutionnelle de 1867. Cette exigence a par la suite trouvé son expression dans l'article 18 de la Charte des droits et libertés et dans l'article 6 de la Loi sur les langues officielles.

Qui plus est, les lois prévoient expressément que les versions française et anglaise des lois ont « également force de loi ». Par conséquent, le bilinguisme des lois fédérales est une exigence constitutionnelle et législative explicite.

However, no such express requirement exists with respect to legislative bilingualism. The framework for bilingualism is far less defined, yet it is no less a key component of the Canadian federation. In effect, this is the underlying purpose of the bill which is before you today.

Simply put, federal legislation in both official languages has to reflect our unique legal system, which combines the two major legal traditions of common law and civil law for the purposes of this legislation. I do not want to be unmindful of the fact that there is as well an Aboriginal legal tradition. I am speaking within the context of the Bill S-10, which addresses Canadians in 13 separate provinces and territories.

As you appreciate, private law rights and obligations in the province of Quebec are generally governed by the Quebec Civil Code. As I mentioned, the other nine provinces and territories are governed by the common law.

[Translation]

It was the adoption and then the coming into force of Quebec's new Civil Code, on January 1 ten years ago, that kicked off the systematic efforts by the federal government and my department to harmonize all federal acts and regulations with Quebec civil law where they require it. In June 1993, my department implemented a policy to take into account the Quebec Civil Code at the federal level. The initial objective was to take the necessary transitory steps to adapt to the new code, followed by an ongoing initiative of taking the specificity of Quebec civil law into consideration in federal legislation.

In June 1995, my department adopted the policy on legislative bilingualism, recognizing that the four Canadian legal constituencies — francophone civilists, francophones using common law, anglophones civilists and anglophones using common law — need to be reflected in federal acts and regulations so that they can, on the one hand, read these texts in the official language of their choice and, on the other, find terminology and wording that is in keeping with the concepts, notions and institutions that are consistent with the legal system that exists in their province or territory.

[English]

There are further developments with respect to harmonization with regard to federal law on matters of immovable property, bankruptcy law and the like.

On the basis of this preliminary work and research done by my department, it was decided in the fall of 1997 that the harmonization initiative be implemented with the purpose of revising and adapting all federal legislation to ensure that it is compatible, where relevant, with the civil law of the Province of Quebec in both French and English.

As already mentioned, it was also decided that particular care be taken to ensure the respect of the common law tradition in French.

Cependant, il n'existe pas de telle exigence explicite en ce qui concerne le bilinguisme législatif. Le cadre dans lequel s'inscrit le dualisme juridique est beaucoup moins défini, mais il reste néanmoins un élément clé de la fédération canadienne. En fait, c'est la raison d'être du projet de loi que vous étudiez en ce moment.

En un mot, la législation fédérale dans les deux langues officielles doit refléter notre système juridique particulier, qui combine les deux grandes traditions juridiques que sont la common law et le droit civil. Je sais qu'il existe aussi une tradition juridique autochtone, mais mes propos ont trait au projet de loi S-10, qui s'applique aux Canadiens qui vivent dans les 13 provinces et territoires.

Comme vous le savez, dans la province de Québec, les droits et obligations relevant du droit privé sont généralement régis par le Code civil du Québec, tandis que les neuf autres provinces et les territoires sont sous le régime de la common law.

[Français]

C'est l'adoption puis l'entrée en vigueur, le premier janvier, il y a dix ans, du nouveau Code civil du Québec, qui a donné le coup d'envoi à la démarche systématique du gouvernement fédéral et de mon ministère visant à harmoniser toutes les lois et tous les règlements fédéraux avec le droit civil du Québec lorsque ceux-ci y font appel. Dès juin 1993, mon ministère s'est doté d'une politique d'implication du Code civil du Québec à l'administration fédérale dont l'objectif, dans un premier temps, était de prendre les mesures transitoires nécessaires pour s'adapter au nouveau Code civil du Québec, puis de s'assurer de manière continue qu'il soit tenu compte de la spécificité du droit civil québécois dans la législation fédérale.

En juin 1995, mon ministère a adopté la politique sur le bilinguisme législatif, reconnaissant qu'il est impératif que les quatre auditoires juridiques canadiens, les francophones civilistes et les francophones du common law, les anglophones civilistes et les anglophones du common law, à qui sont destinés les lois et les règlements fédéraux pour qu'ils puissent, d'une part, lire ces textes dans la langue officielle de leur choix et, d'autre part, y retrouver une terminologie et une formulation qui soit respectueuse des concepts, notions et institutions propres au régime juridique en application dans la province ou territoire.

[Traduction]

D'autres mesures ont été prises pour harmoniser les lois fédérales avec la législation touchant, entre autres, les biens immeubles et la faillite.

Sur la foi de ces travaux et recherches préliminaires faits par mon ministère, on a décidé à l'automne 1997 d'entreprendre ce projet d'harmonisation qui supposait que l'on révise et adapte toute la législation fédérale pour s'assurer qu'elle est compatible, lorsque c'est indiqué, avec le droit civil de la province de Québec, en français et en anglais.

On a également décidé de veiller tout particulièrement à ce que la tradition de common law en français soit respectée.

This brings me to the third point, that is, the interaction of federal legislation with provincial private law. Thus, the question: How is bijuralism a factor to be considered in federal legislation?

[Translation]

It is generally recognized that the body of legislation passed as a result of the powers accorded to the federal Parliament, regardless of the number of bills or their importance, does not constitute an independent legal system, that is, a set of rules that stands on its own, like common law. Indeed, where federal legislation does not define the meaning of a private law expression used, which is generally the case, the concept must be interpreted on the basis of applicable provincial private law.

This is generally called the principle of complementarity. For example, when federal legislation refers in French to “hypothèque” or “cautionnement” without defining these terms, the applicable private law will give them their legal meaning. Similarly, private law adopted by provincial legislators can complement federal texts that are silent on some aspect of property or civil law and may be essential for implementing the legislation. It is in that context that we can say that provincial private law plays a suppletive role to federal legislation.

[English]

When federal legislation uses or refers to principles and concepts found in provincial or territorial private law, it is interacting with the two legal traditions that exist in Canada and, as I said, we refer to it in terms of the principle of complementarity. We should remember that this interaction occurs in both the English and French versions of federal legislation. However, in many cases over the years, federal legislation has not, we must acknowledge, always succeeded in giving civil law equal standing with the common law.

I must acknowledge, as the Honourable Anne McLellan did in 2001 when she appeared before this committee to present the first harmonization bill at the time, that, unfortunately, for many years, federal statutes did not adequately reflect the presence of civil law concepts as they touched on private law. Therefore, the first harmonization bill was a means for Parliament to better acknowledge the importance of Quebec civil law as it impacts on the application of federal legislation in that province.

[Translation]

Federal law can take a different approach from private law and establish its own legal rules, something that is referred to as dissociation. A given term may be defined in federal legislation or the legislator may indicate an intention to incorporate a notion or institution from the legal system of a foreign jurisdiction.

Cela m'amène au troisième point, c'est-à-dire l'interaction entre la législation fédérale et le droit privé provincial. Il s'agit donc de répondre à la question suivante : comment tenir compte du bijuridisme dans la législation fédérale?

[Français]

Il est généralement reconnu que l'ensemble des lois adoptées en vertu des pouvoirs attribués au Parlement fédéral, peu importe leur nombre et leur importance, ne constitue pas autant un système juridique autonome, c'est-à-dire un ensemble de règles qui se suffirait à lui-même, tel le droit commun. En effet, si le législateur fédéral est muet sur le sens à donner à l'expression de droit privé utilisé dans la législation, ce qui est généralement le cas, il faut recourir au droit privé provincial applicable pour interpréter la notion du droit privé.

Nous parlerons alors généralement du principe de complémentarité. À titre d'exemple, lorsqu'une loi fédérale fait référence aux notions d'hypothèque, de cautionnement sans les définir, c'est le droit privé qui leur donne un contenu juridique. De la même façon, le droit privé adopté par le législateur provincial peut compléter les textes fédéraux silencieux sur un aspect qui relève de la propriété et des droits civils et qui s'avèrent essentiels à leur application. C'est dans ce contexte qu'il est possible d'affirmer que le droit privé provincial est appliqué à titre supplétif à la législation fédérale.

[Traduction]

Lorsqu'une loi fédérale utilise ou mentionne des principes et des concepts du droit privé provincial ou territorial, elle interagit avec deux traditions juridiques qui existent au Canada et, comme je l'ai dit, nous y référons en termes du principe de la complémentarité. Il faut se souvenir que cette interaction se produit tant dans la version française qu'anglaise de la loi fédérale. Toutefois, souvent ces dernières années, le droit fédéral n'a pas, il faut l'admettre, toujours réussi à mettre le droit civil sur un pied d'égalité avec la common law.

Je dois admettre, comme l'a fait l'honorable Anne McLellan en 2001, lorsqu'elle a comparu devant le comité pour présenter le premier texte d'harmonisation, que, malheureusement, pendant de nombreuses années, les lois fédérales ne reflétaient pas adéquatement la présence de concepts de droit civil en droit privé. Le premier texte sur l'harmonisation était donc une façon pour le Parlement de mieux reconnaître l'importance du droit civil québécois et de ses effets sur l'application du droit fédéral dans cette province.

[Français]

Le droit fédéral peut par ailleurs se dissocier du droit privé et établir ses propres règles de droit, ce qu'on appelle un rapport de dissociation. Ce sera le cas lorsqu'un terme aura par exemple fait l'objet d'une définition dans la loi fédérale ou lorsque le législateur aura indiqué son intention d'incorporer la notion ou l'institution propre au droit d'une juridiction étrangère.

For example, the Supreme Court of Canada has clearly established and repeated since *ITO v. Miidia Electronics Inc.*, in 1986, that Canadian maritime law is a uniform set of legal rules that apply nationally and are distinct from provincial rules.

[English]

It is important to clearly set out the complementarity principles as regards the interpretation of federal legislation. That is why, in 2001, the Interpretation Act was amended by the Federal Law-Civil Law Harmonization Act, No. 1 by adding two new provisions, sections 8.1 and 8.2.

Section 8.1 recognizes the reality of Canadian bijuralism in relation to property and civil rights and the fact that provincial law complements federal law.

Section 8.2 sets out rules to facilitate the interpretation of federal statutes and regulations using common law and civil law terminology. These rules also assist in understanding the techniques used to draft federal bijural legislation.

Since their coming into force in 2001, these two sections, sections 8.1 and 8.2 of the Interpretation Act, have been referred to by the courts in a number of cases when bijuralism issues were argued. It is important to note that these provisions apply to all federal legislation, even if the federal legislation has not yet been harmonized.

Furthermore, they provide the interpretive framework for dealing with harmonization issues in general.

As mentioned, the bill that I am presenting to you today follows the Federal Law-Civil Harmonization Act, No. 1 and results from the continuing bijuralism work of the Department of Justice.

This harmonization initiative is unique and innovative. No equivalent exists in any of the other countries where the civil law and common law traditions coexist. It is tangible evidence of the federal government's commitment to our two great legal traditions and to achieving full equality between them and to the appreciation that we are alone globally in this type of initiative.

[Translation]

Canada's bijuralism, combined with the fact that both languages must be used in federal legislation, presents a considerable challenge. That challenge is to draft legislation to meet the needs of four legal constituencies: francophone civilists, francophones using common law, anglophone civilists and anglophones using common law.

It is important to keep in mind not only the differences between civil law and common law, but also the diversity of legislation and case law in the various common law provinces and territories. Only with those differences in mind can we draft

À titre d'exemple, on peut songer au fait que la Cour suprême du Canada a clairement établi et répété depuis l'arrêt *ITO c. Miidia Electronics Inc.*, en 1986, que le droit maritime canadien constitue un ensemble de règles de droit uniforme à l'échelle du pays, distinct des droits des provinces.

[Traduction]

Il est important de bien énoncer les principes de la complémentarité pour ce qui est de l'interprétation du droit fédéral. C'est la raison pour laquelle en 2001, la Loi sur l'interprétation a été modifiée par la Loi n° 1 visant à harmoniser le droit fédéral et le droit civil — une loi fédérale — en y ajoutant deux dispositions : les articles 8.1 et 8.2.

L'article 8.1 reconnaît la réalité du bijuridisme canadien en matière de propriété et de droits civils et le fait que le droit provincial constitue le complément du droit fédéral.

Le paragraphe 8.2 énonce les règles qui facilitent l'interprétation des lois et de la réglementation fédérales au moyen de la terminologie de la common law et du droit civil. Ces règles contribuent également à mieux faire comprendre les techniques de rédaction législative en bijuridisme fédéral.

Depuis l'entrée en vigueur des articles 8.1 et 8.2 de la Loi d'interprétation, les tribunaux ont invoqué à plusieurs reprises ces dispositions, dans des affaires de bijuridisme. Il y a lieu de signaler que ces dispositions s'appliquent à toute la législation fédérale même si celle-ci n'a pas encore été harmonisée.

Elles tracent le cadre d'interprétation des questions d'harmonisation en général.

Comme je l'ai dit, le texte que je vous présente aujourd'hui fait suite à la Loi n° 1 visant à harmoniser le droit fédéral et le droit civil et découle du travail permanent du ministère de la Justice, en matière de bijuridisme.

Cette initiative d'harmonisation est novatrice et unique en son genre. Rien de pareil n'existe dans les pays où coexistent le droit civil et la common law. C'est le signe tangible de l'attachement du gouvernement fédéral à nos deux grandes traditions juridiques et à l'atteinte de l'égalité pleine et entière entre elles et du fait que nous sommes les seuls au monde à nous livrer à cette entreprise.

[Français]

Le bijuridisme canadien, combiné au fait que le législateur fédéral doit s'exprimer dans les deux langues officielles, pose un défi de taille. S'adresser législativement à quatre auditoires juridiques, les francophones civilistes, les francophones du common law, les anglophones civilistes et les anglophones du common law.

Il importe d'avoir à l'esprit non seulement les différences entre le droit civil et la common law mais aussi celles qui existent entre la législation et la jurisprudence dans les provinces et territoires de common law. C'est seulement en ayant à l'esprit ces différences

legislation that accepts or tolerates them or, if necessary, that overrides or works around them to establish uniform standards.

[English]

Let me now move now to the consideration that guides the Department of Justice in our harmonization work. I would mention three considerations that guide the Department of Justice in the course of harmonizing federal legislation in cooperation with departments responsible for statutes being amended by harmonization bills.

The first consideration is that, in harmonizing federal legislation with the civil law of the Province of Quebec, we must guard against affecting any substantive change to the federal legislation being amended.

Second, we must ensure that amendments that are being made take into account modern terminology specific to the common law in French as developed in Canada.

The third consideration is that thorough consultations involving all interested stakeholders are carried out as part of the preparation of harmonization amendments. We consult our counterparts such as the Minister of Justice in Quebec, the bar association, the Barreau du Québec, and experts from various law schools in Canada. We also inform the judiciary in the context of our consultation.

I am pleased to report, as was the case with the first harmonization bill, that there is strong support for this second harmonization bill and this harmonization initiative amongst the stakeholders as I have identified them.

I am also pleased to report to you on an undertaking that the then minister, the Honourable Anne McLellan, took before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs in 2001. The undertaking was to publish a lexicon and bijural records following the coming into force of the Federal Law—Civil Law Harmonization Act, No. 1. Bijural terminology records have been available, I am happy to say, on the justice Internet Web site since the fall of 2001. They explain the harmonization provisions brought about by this first harmonization law, and we intend to continue to add new bijural records as and when new harmonization legislation comes into force.

Along with publications, conferences, training sessions and the like, these records effectively communicate to the legal community at large and to the population in general changes that are made to make our legislation more bijural. As we adopt such bijural legislation, these tools better explain the changes being made and raise awareness of the harmonization initiative. They also constitute relevant and useful interpretive tools for the judiciary and the legal community.

[Translation]

It is worth noting with respect to legislative bijuralism that the rulings handed down since my department launched the harmonization initiative are now accepted as authority. In 2001,

qu'on peut élaborer la législation qui les accepte, les tolère ou encore, au besoin, choisit de les écarter ou de les contourner en vue de l'établissement de normes uniformes.

[Traduction]

Permettez-moi maintenant de passer aux considérations qui guident le ministère de Justice dans son œuvre d'harmonisation. Trois considérations le guident dans cette entreprise, en collaboration avec les ministères responsables des textes modifiés par les lois d'harmonisation.

La première est d'éviter tout changement de fond de la loi fédérale modifiée lorsqu'il y a harmonisation de la législation fédérale et du droit civil de la province de Québec.

La deuxième est de faire en sorte que les modifications compte de la terminologie moderne spécifique à la common law de langue française élaborée au Canada.

La troisième est que des consultations approfondies rassemblant toutes les parties prenantes soient tenues en vue de la préparation des modifications d'harmonisation. Nous consultons nos collègues comme le ministre de la Justice du Québec, le Barreau du Québec ainsi que des experts de diverses facultés de droit du pays. Nous informons également la magistrature dans le cadre de ces consultations.

Je suis heureux de dire que — comme ce fut le cas pour la première loi d'harmonisation — ce texte ainsi que l'initiative d'harmonisation en général bénéficient de solides appuis parmi ces intéressés.

Je suis également heureux de vous rendre compte des résultats d'un engagement pris par la ministre de l'époque, l'honorable Anne McLellan, devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles en 2001. Il s'agissait de publier un lexique et des fiches terminologiques bijuridiques par suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 1 visant à harmoniser le droit fédéral et le droit civil. Je suis heureux de pouvoir dire que ces fiches peuvent être consultées au site Internet du ministère de la Justice depuis l'automne de 2001. Elles expliquent les dispositions d'harmonisation introduites par la première loi. Nous avons l'intention d'en ajouter de nouvelles au fur et à mesure qu'entreront en vigueur des lois harmonisées.

Parallèlement aux publications, aux conférences, aux séances de formation et autres, ces fiches communiquent efficacement aux milieux juridiques et à la population en générale les changements apportés pour renforcer le caractère bijuridique de notre législation. Avec chaque nouvelle loi bijuridique, ces outils expliquent les changements apportés et accentuent la visibilité de notre initiative. Elles sont aussi des outils pertinents et pratiques d'interprétation pour la magistrature et les milieux juridiques.

[Français]

Il est important de souligner qu'en matière de bijuridisme législatif, les jugements rendus, depuis le lancement de l'initiative d'harmonisation par mon ministère, font maintenant autorité. En

in *Saint-Hilaire*, the Federal Court of appeal applied the bijural interpretation principles set out in the provisions that I cited earlier, that is, sections 8.1 and 8.2 of the Interpretation Act and the first act to harmonize federal law with civil law. In 2002, in *Schreiber*, the Supreme Court of Canada took into account the new bijural legislative drafting techniques used in the first harmonization act.

[English]

I will move to the international aspects of Canadian bijuralism.

When my colleague, the Honourable Anne McLellan appeared before this committee with respect to the first harmonization bill, she emphasized how valuable an asset bijuralism is to Canada. We, as Canadians and those of us in Quebec are fortunate to live in a country where the civil law and the common law, the two principle legal systems that govern three quarters of the nations of the world, coexist. The coexistence in Canada of these two legal traditions represents an asset for Canada not only here domestically, but also in international exchanges, trade and in other areas. It makes our legislation accessible to jurists and citizens of both the common law and the civil law traditions. In establishing a knowledge base and specialized legal tools as regards bijuralism, the harmonization initiative has contributed, and will continue to contribute, to Canada's respected international position.

In conclusion, it is understood by those who work with the two systems that working with the two systems of law in two official languages is not easy. The officials here today can attest to that. They and their colleagues have continued to work hard with outside experts and drafters to draft this second harmonization bill.

I should like to stress again that harmonization is not a one time thing. It is not a one time bill, however these two bills have been. It is an ongoing process and work continues to be done and to be needed to be done. Parliament will be asked to consider future harmonization bills as our work progresses. You can see the results of harmonization and bijuralism work in ordinary bills, which that are now systematically revised prior to tabling as parts of the Department of Justice standard drafting process to ensure their bijuralism in the same way that the Minister of Justice effectively has to certify that legislation comports with the Canadian Charter of Rights and Freedoms. We now find that this bijuralism norm is also built into the drafting and enactment of legislation.

[Translation]

I will close with a quote from Justice Michel Bastarache, of the Supreme Court of Canada, who made the following statement at a conference, "We must all recognize the unique

2001, dans l'affaire *Saint-Hilaire*, la Cour d'appel fédérale a mis en application les principes d'interprétation bijuridique énoncés aux articles que j'ai cités auparavant, soit les articles 8.1 et 8.2 de la Loi de l'interprétation et la Loi d'harmonisation numéro un du droit fédéral avec le droit civil. En 2002, dans l'affaire *Schreiber*, la Cour suprême du Canada a tenu compte des nouvelles techniques de rédaction législative bijuridique employées dans la Loi d'harmonisation numéro un du droit fédéral avec le droit civil.

[Traduction]

Je vais maintenant passer à la dimension internationale du bijuridisme canadien.

Lorsque ma collègue Anne McLellan a comparu devant le comité au sujet du premier texte d'harmonisation, elle a insisté sur l'atout que présente le bijuridisme pour le Canada. Nous, Canadiens, et ceux d'entre nous au Québec ont la chance de vivre dans un pays où le droit civil et la common law, les deux grands systèmes juridiques qui régissent les trois quarts des pays du monde, coexistent. La coexistence au Canada de ces deux traditions juridiques est un atout pour le pays non seulement à l'intérieur de nos frontières mais aussi dans nos échanges avec l'étranger, pour le commerce extérieur et dans d'autres domaines. Notre législation devient accessible aux juristes et aux citoyens tant de tradition common law que de tradition civiliste. Grâce à la création d'une base de données et d'outils juridiques spécialisés, notre initiative d'harmonisation a contribué et continuera de contribuer à la place éminente du Canada sur la scène internationale.

En conclusion, ceux qui travaillent dans les deux systèmes savent que de les pratiquer dans les deux langues officielles n'est pas chose facile. Les fonctionnaires qui sont ici aujourd'hui l'attesteront. Eux et leurs collègues ont travaillé sans désespérer avec des spécialistes de l'extérieur ainsi que des rédacteurs pour produire cette deuxième loi d'harmonisation.

Je le répète : l'harmonisation n'est pas qu'un feu de paille. Ces deux textes s'inscrivent dans la durée. C'est un travail de tous les instants qui s'imposait et qui s'impose toujours. Le Parlement sera appelé à examiner d'autres textes d'harmonisation au fur et à mesure que nos travaux progresseront. Vous constaterez les résultats de l'harmonisation et du bijuridisme dans les projets de loi ordinaires, qui sont dorénavant systématiquement révisés avant d'être déposés. Cela fait maintenant partie du mécanisme normal de rédaction du ministère de la Justice en vue de garantir leur bijuridisme, de la même façon que le ministre de la Justice doit les certifier conformes à la Charte des droits et libertés. Le bijuridisme est donc aujourd'hui la norme en matière de rédaction et de promulgation de la loi.

[Français]

Je vous laisse avec les mots de l'honorable Michel Bastarache, juge de la Cour suprême du Canada, dans une conférence où il a affirmé ce qui suit : « Nous devons tous reconnaître le caractère

bijural nature of Canada. This bijuralism is an integral part of our legal heritage and our identity, and it is truly an important part of what makes our country great.”

Thank you for allowing me this opportunity to speak to you about Bill S-10, which I urge you to support. I consider this legislation essential to our vision of Canadian and Quebec society.

Mr. Marc Cuerrier, Senior General Counsel, Bijuralism and Drafting Support Services: I would just add a few words of emphasis to the committee. The minister mentioned in his statement a bit earlier that there had been a number of achievements since the first harmonization act was considered by this House. I would like to mention a few of them. We received support during the public consultations from the Commissioner of Official Languages, Ms. Adam, who reviewed the proposals that led to the bill you have before you. If I might quote Ms. Adam's letter to our legislative counsel, she made the following comment:

I am pleased to note that the Department of Justice is continuing with this unique legal initiative that will give Canadians access to legislation and even regulations that reflect the two main legal traditions in our country. As you know, and rightly so, it is important for harmonization proposals to take into account common law in French.

That is one of the many things that we were told during the public consultation that led to the bill that you have before you today.

Madam Chair, I would also like to emphasize something that was mentioned by the Minister who said that harmonization has become more sophisticated or refined since the first bill was drafted. We now have a systematic approach to undertake a complete review of legislative texts that are introduced.

This applies equally to regulations and bills, which, for the past two years, have been systematically reviewed with a mind to legislative bijuralism. This is an extra step which is added to the series of harmonization bills, so that harmonization will be speedy and more complete, something that is in everyone's interest.

[English]

Mr. Alain Vauclair, General Counsel/Manager, Commercial Law and Regulatory Law Team: The minister mentioned the process that we follow in the process of harmonization bills. We have 26 statutes and all of them are being harmonized. In all, 15 federal departments have been consulted and have worked with us in the preparation of this harmonization bill. I would note in particular Industry Canada because close to 100 clauses of this bill deal with bankruptcy and insolvency.

unique du bijuridisme du Canada. Ce bijuridisme fait partie intégrante de notre héritage juridique et de notre identité et il constitue réellement un aspect important de la grandeur de notre pays. »

Je vous remercie de m'avoir accordé ce temps pour vous parler du projet de loi S-10 que je vous exhorte d'appuyer. Quand je parle de ce projet de loi, il s'agit vraiment d'un projet de société canadienne et québécoise.

M. Marc Cuerrier, avocat général principal, Groupe du bijuridisme et des services d'appui à la rédaction : On a quelques mots à ajouter pour insister auprès du comité. Le ministre mentionnait dans son discours plus tôt qu'il y a eu plusieurs réalisations depuis la première loi d'harmonisation que cette Chambre a considérée. Parmi ces réalisations j'aimerais en porter à l'attention de cette Chambre. Il s'agit de l'appui que nous avons reçu lors de consultations publiques de la commissaire aux langues officielles, Mme Adam, qui a examiné les propositions qui ont mené au projet de loi que vous avez devant vous. Si je peux me permettre de citer le commentaire de Mme Adam dans sa lettre à notre conseillère législative, elle disait :

Je suis heureuse de constater que le ministère de la Justice poursuit cet entreprise juridique inédite qui permettra aux Canadiens et aux Canadiennes d'avoir accès à une législation et, éventuellement à une réglementation qui reflète les deux grandes traditions juridiques de notre pays. Comme vous le savez, à juste titre, il est important que les propositions d'harmonisation tiennent compte de la common law en français.

Voilà un des nombreux témoignages qui nous ont été faits suite aux consultations publiques qui ont donné lieu au projet de loi que vous avez devant vous aujourd'hui.

Madame la présidente, je voudrais peut-être également indiquer et insister sur un aspect qu'a mentionné le ministre, c'est-à-dire que la démarche d'harmonisation est plus sophistiquée ou raffinée depuis le projet de loi numéro un. Nous procédons maintenant de façon systématique à la révision intégrale des textes législatifs qui sont présentés pour adoption.

Cela s'applique autant aux règlements qu'aux projets de loi qui sont depuis deux ans systématiquement révisés en regard du bijuridisme législatif. C'est une démarche additionnelle qui s'ajoute à la série de projets de loi d'harmonisation, qui fait en sorte que l'harmonisation va procéder de façon plus rapide et plus complète dans l'intérêt de tous.

[Traduction]

M. Alain Vauclair, avocat général/gestionnaire, Équipe du droit commercial et du droit administratif : Le ministre a décrit le processus que nous suivons pour harmoniser les projets de loi. Nous avons 26 lois et toutes sont en cours d'harmonisation. En tout, 15 ministères fédéraux ont été consultés et ont collaboré avec nous à la préparation de cette loi d'harmonisation. Je signale en particulier Industrie Canada parce que près de 100 dispositions du projet de loi portent sur la faillite et l'insolvabilité.

In the process of public consultations that we held from January to August 2003, we have sent close to 1,200 letters to members of the legal community and the judiciary. We have published our consultation document on the Justice Web site.

In particular, the Barreau du Québec, the Canadian Bar Association and the Insolvency Institution of Canada have been most helpful in providing comments and in lending support to our initiative.

Perhaps I could also speak to our present work. As the minister has indicated, this is part of an ongoing process that deals with all legislation and regulations. Obviously, we are harmonizing the regulations taken pursuant to the federal statutes that are being harmonized in the Federal Law-Civil Law Harmonization Act, No. 1 and in Bill S-10. However, we are also presently working with a more thematic approach.

[Translation]

This is a more thematic approach through which we will examine groups of statutes, particularly in the case of business corporations. We are currently examining the Canada Business Corporations Act. In the case of copyright, we try to identify the framework legislation that would most closely affect the relationship between private and federal law. We hope that the solutions that we find for these statutes will apply more easily to other acts where the interaction is less frequent, while continuing to work, as my colleague, Mr. Cuerrier said, on the systematic review of new acts and new regulations as well as tax bills.

I would like to tell the committee that just recently, when Bill S-10 was introduced, the Chambre des notaires du Québec sent us a letter with comments on Bill C-37, which had died on the Order Paper. It was introduced last May 13, without the benefit of Bill S-10, with a view to reintroducing the amendments that had been included.

I would like to assure honorable senators that I am prepared to listen to what Mr. Claude Laurent, from the Chambre des notaires, has to say because I believe that he has also written to you, that is, to Madam Chair or to the members of the committee. I would start by saying that we have no reason to make any changes based on his comments. If you like, at the appropriate time, I will be happy to tell you why.

[English]

Senator Andreychuk: I would like to thank the minister and the officials for appearing today. As I was sitting here — and I am sure Senator Joyal felt the same way — I felt that this was a bit of a refresher course as we had quite extensive hearings the first time around to understand the concept of bijuralism and how it would

Lors des consultations publiques que nous avons tenues de janvier à août 2003, nous avons envoyé près de 1 200 lettres aux milieux juridiques et à la magistrature. Nous avons affiché notre document de consultation sur le site Internet du ministère de la Justice.

En particulier, le Barreau du Québec, l'Association du Barreau canadien et l'Institut d'insolvabilité du Canada nous ont fourni des commentaires et un appui très utile.

Peut-être pourrais-je aussi vous parler de notre travail actuel. Comme le ministre l'a dit, ceci s'inscrit dans un processus en cours visant l'ensemble des lois et règlements. Évidemment, nous harmonisons les règlements adoptés en vertu des lois fédérales qui sont harmonisées dans le cadre de la Loi d'harmonisation, n° 1 du droit fédéral avec le droit civil et dans le projet de loi S-10. Toutefois, nous travaillons aussi sur une démarche plus thématique.

[Français]

C'est une approche plus thématique par laquelle nous visons ce que nous appelons des groupes de loi, en particulier dans le domaine des sociétés par actions. La Loi canadienne sur les sociétés par actions fait présentement l'objet d'études de notre part. En matière de droits d'auteurs, nous tentons d'identifier des lois cadre qui touchent de plus près la relation de complémentarité du droit privé au droit fédéral. Nous espérons que les solutions que nous dégageons et que nous trouvons à l'égard de ces lois seront plus facilement appliquées dans d'autres lois sans doute où l'interaction est moindre, tout en poursuivant des travaux, comme mon collègue, M. Cuerrier, l'a indiqué en matière de révision systématique de lois nouvelles et de règlements nouveaux et de projets de loi de nature fiscale.

Je voulais indiquer à ce comité que tout récemment, alors que le projet de loi S-10 était déposé, la Chambre des notaires du Québec nous a transmis une lettre faisant des commentaires sur le projet de loi C-37, mort au *Feuilleton*. Ayant été déposé le 13 mai dernier, il n'avait pas le bénéfice de voir le projet de loi S-10, mais anticipait une réintroduction des propositions d'amendements qui s'y retrouvent.

Je voudrais assurer les sénateurs que je suis prêt à écouter les commentaires de M^e Claude Laurent, de la Chambre des notaires, parce que je crois comprendre qu'il vous a aussi écrit, soit à madame la présidente ou aux membres du comité. D'entrée de jeu, nous ne voyons aucun changement qui doive être apporté à l'égard des commentaires qu'il fait. Si vous le désirez, au moment opportun, il me fera plaisir de vous dire pourquoi.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk : Je remercie le ministre et les hauts fonctionnaires d'être venus nous rencontrer. En vous écoutant, et je suis sûre que le sénateur Joyal a eu la même impression, j'ai eu le sentiment que c'était une sorte de cours de révision car nous avons déjà eu des audiences très poussées la première fois sur la

apply, including a discussion of certain terms and how they take on a different life in different languages and how we wanted to harmonize that.

Many of my questions were answered previously. However, I would like to follow up on the whole concept of harmonization. Obviously, before, we were trying to harmonize, but without really paying attention to the concept of harmonization. We wanted the laws to be the same in both languages and we wanted federal legislation, in both the English and in French versions, to respect the system of law that governed people.

My concern was to ensure that we had a systematic way of looking at this. What you are saying now is that any new bill will be studied from the concept of harmonization so that you are reasonably confident that we are eliminating the problems of the past.

This is the second bill. I know you cannot answer this question fully, but to what extent can we anticipate that the majority of new legislation will be scrutinized and looked at from a harmonization point of view? Prior to this second bill, you were just starting the process and were not sure exactly how extensive the project would be. We have now had two bills. Can we anticipate other major bills? We have spent a lot of time on bankruptcy and insolvency.

The point has been raised that this issue deals with the harmonization of the common law and the civil law. As I understand the concept of harmonization, it is not intended to be the only concept of harmonization, should there be other concepts of law within our system. Senator Joyal has raised the Aboriginal issue and will probably ask more questions about it.

I understood that that was not intended to be the definitive omnibus harmonization bill; it was simply between common law and civil law as we understand it and any other issues would remain outstanding. Therefore, Aboriginal issues would not be impaired or precluded from future discussion. I want some assurance on that.

Finally, you have pointed out some of the comments made by the Barreau du Québec on this legislation. There is a lot of support for this project. You pointed to the *Schreiber* case as one where the new harmonization was used. I would be interested to know what pitfalls or what new problems have arisen since the first bill was passed. You identified the problems and the obstacles and how to overcome them. Is there anything new we should know? What are some other aspects of harmonization that we were not made aware of the last time around? I did not hear anything in that regard in your comments.

Mr. Cotler: As I indicated at the outset, I am delighted that I am accompanied here by two experts in our harmonization initiative who can supplement what I say or, perhaps, say it better to begin with. Let me take your questions and respond briefly *seriatim* and then turn it over to our experts.

notion de bijuralisme et son application, notamment un débat sur certains termes et leurs acceptions différentes selon les cas, et des discussions sur la façon dont nous voulions harmoniser tout cela.

On a déjà répondu à plusieurs de mes questions, mais j'aimerais poursuivre sur cette notion d'harmonisation. Naturellement, auparavant, nous avons essayé d'harmoniser mais sans vraiment réfléchir à la notion d'harmonisation. Nous voulions que les lois soient identiques dans les deux langues et nous voulions que la législation fédérale en anglais et en français respecte le droit qui régit nos concitoyens.

Ce que je voulais, c'était avoir une approche systématique de la question. Or, vous nous dites maintenant que tous les nouveaux projets de loi seront abordés sous l'angle de l'harmonisation et que vous êtes donc convaincus que nous allons éliminer les problèmes du passé.

Nous avons ici le deuxième projet de loi. Je sais que vous ne pouvez pas répondre pleinement à cette question, mais dans quelle mesure pouvons-nous nous attendre à ce que tous les nouveaux projets de loi soient passés à la loupe dans l'optique de l'harmonisation? Avant ce deuxième projet de loi, vous aviez seulement entamé le processus et nous ne savions pas exactement jusqu'où ce travail serait poussé. Nous avons maintenant deux projets de loi. Va-t-il y en avoir d'autres de cette importance? Nous avons déjà passé beaucoup de temps sur la faillite et l'insolvabilité.

On a dit que c'était une question d'harmonisation de la common law et du droit civil. Si je comprends bien, ce ne doit pas être la seule forme d'harmonisation, puisqu'il peut y avoir d'autres formes de droit dans notre régime. Le sénateur Joyal a évoqué la dimension autochtone et il aura sans doute d'autres questions à poser à ce sujet.

Si j'ai bien compris, ce projet de loi ne devait pas être un projet de loi d'harmonisation omnibus qui allait tout régler; il s'agissait simplement d'une harmonisation de la common law et du droit civil tels que nous les connaissons, les autres questions demeurant en suspens. Par conséquent, ceci n'affecte en aucune façon le débat futur sur les questions autochtones. Je souhaite être rassurée là-dessus.

Enfin, vous avez évoqué certains des commentaires du Barreau du Québec à propos de ce projet de loi. Ce projet reçoit beaucoup d'appui. Vous avez signalé que la nouvelle harmonisation avait été appliquée dans l'affaire *Schreiber*. J'aimerais savoir quels nouveaux problèmes ou quels obstacles se sont présentés depuis l'adoption du premier projet de loi. Vous avez parlé des problèmes et des obstacles, et de la façon de les surmonter. Y a-t-il autre chose de nouveau? Quels sont les autres aspects d'harmonisation dont on ne nous a pas parlé la dernière fois? Je n'ai rien entendu à ce sujet dans vos remarques.

M. Cotler : Comme je l'ai dit au début, je suis enchanté d'être accompagné par deux experts sur cette question qui pourront compléter mes interventions ou même dire les choses mieux que moi. Je vais répondre brièvement à vos questions avant de passer la parole à ces experts.

As to whether we anticipate further harmonization initiatives, as I mentioned, this is, in some sense, a work in progress. It is not a one-time bill. This will be the second. As the initiative continues, we will come back again with the next harmonization bill. I will leave it to the experts to expand on its particulars and its scope.

As to your second question, you wanted an assurance that Aboriginal issues would not be in any way impaired or precluded when we are talking about bijuralism in this sense with respect to this bill. The bill is, understandably, limited in its scope to deal with harmonization between civil and common law principles. It is not intended in any way to diminish or marginalize the importance of Aboriginal law and customs within Canada.

To add to that, I regard it not only for me as a personal commitment but that of our department to work with Aboriginal people in order to identify and to better appreciate Aboriginal legal traditions and to consider how those Aboriginal legal traditions can be mainstreamed effectively within our legal system, which goes beyond even the issues of harmonization.

Let me give three examples in that regard. First, we are working closely with the Law Reform Commission of Canada, which has just published a study on indigenous legal traditions. Its legal scholar for this year is a distinguished scholar of Aboriginal law. We will see — because of the work of the Law Reform Commission of Canada — a greater “rayonnement” that is given to the entire question of Aboriginal law.

The second is not as well known as it should be. The department is supporting an innovative experiment in legal education at the Akitsiraq Law School in Nunavut. It is the first Aboriginal law school that is intended to provide Inuit students with a legal education that is tailored to northern realities. Inuit traditional law is being incorporated throughout the legal education program using the expertise of Elders and local educators from across Nunavut and other northern regions.

I have a particular remembrance of this second example because, shortly after I became Minister of Justice and Attorney General, I was very moved by an experience that I am happy to share with you. I indicated at the time that I was going to go across Canada and ask Canadians and, in particular, younger Canadians, “What do you think the justice system should be? If you were the Minister of Justice, what would you identify as our priorities?” The first young Canadians with whom I met was a group of law students from the Akitsiraq Law School who were in Ottawa at a training session. I recall the encounter because of its significance psychologically as well as juridically, almost existentially.

The comment went as follows: “Mr. Cotler, we are not just law students, we are Aboriginal law students. We come with a past. We come with a history and a heritage. We come with a language, an identity and a culture. We come with an Aboriginal legal system, and we have been dislocated from our history and our heritage. We have been dispossessed of our language, culture,

Quant à savoir si nous prévoyons d'autres initiatives d'harmonisation, comme je vous l'ai dit, c'est quelque chose qui est en constante évolution. Il ne s'agit pas d'un projet de loi unique. Ça sera le deuxième. Au fil du temps, nous y reviendrons avec un autre projet de loi d'harmonisation. Je vais laisser les experts vous en dire plus sur le détail et la portée du présent projet de loi.

Pour répondre à votre deuxième question, vous vouliez avoir la garantie que les discussions sur le bijuridisme dans le contexte de ce projet de loi ne nuiraient en aucune façon aux questions autochtones. Ce projet de loi est clairement limité à l'harmonisation entre les principes du droit civil et ceux de la common law. Il ne vise en aucune façon à réduire ou à marginaliser l'importance du droit et des coutumes autochtones au Canada.

J'ajoute que je considère que ce n'est pas seulement moi, mais tout le ministère qui s'est engagé à collaborer avec les Autochtones pour cerner et mieux comprendre les traditions juridiques autochtones et essayer de voir comment on peut les harmoniser judicieusement avec notre régime juridique, ce qui va bien au-delà de la question de l'harmonisation.

Je vais vous donner trois exemples. Premièrement, nous travaillons en collaboration étroite avec la Commission de réforme du droit du Canada, qui vient de publier une étude sur les traditions juridiques indigènes. Son juriste cette année est un éminent juriste du droit autochtone. Grâce aux travaux de la Commission de réforme du droit du Canada, nous allons avoir un plus grand rayonnement de toute la question du droit autochtone.

Le second exemple n'est pas aussi connu qu'il le devrait. Le ministère appuie une expérience novatrice d'éducation juridique à l'École de droit Akitsiraq du Nunavut. C'est la première école de droit autochtone destinée à offrir aux étudiants inuits un enseignement juridique en prise sur la réalité du Nord. On intègre le droit inuit traditionnel à tout le programme d'enseignement juridique en faisant appel à l'expertise des aînés et d'éducateurs locaux du Nunavut et d'autres régions du Nord.

Je me souviens particulièrement de cet exemple parce que, peu après être devenu ministre de la Justice et procureur général, j'ai été profondément touché par une expérience dont je vais vous faire part. J'ai dit à l'époque que j'allais voyager à travers le Canada pour poser aux Canadiens et en particulier aux jeunes la question suivante : « En quoi à votre avis devrait consister le système de justice? Si vous étiez ministre de la Justice, quelles seraient d'après vous nos priorités? ». Les premiers jeunes Canadiens que j'ai rencontrés étaient un groupe d'étudiants en droit de cette École de droit Akitsiraq, qui étaient venus en stage de formation à Ottawa. Je me souviens de cette discussion qui m'a touché sur le plan psychologique aussi bien que juridique, presque de façon existentielle.

Ils m'ont dit des choses du genre : « Monsieur Cutler, nous ne sommes pas simplement des étudiants en droit, mais des étudiants en droit autochtone. Nous avons un passé. Nous avons un patrimoine et une histoire. Nous avons une langue, une identité et une culture. Nous avons un régime juridique autochtone et nous avons été coupés de notre histoire et de notre patrimoine. On nous

identity and of our Aboriginal legal system. We would like to ask you: How is it that our Aboriginal legal system is not represented in the Canadian legal system? Why, for example, are there not any Aboriginal judges on the Supreme Court of Canada? We have a Supreme Court that protects the civil law system by having three judges from Quebec. What about the Aboriginal legal system?"

My answer to them at the time was that I would open up the conversation. I would take their question and begin that discourse here in Canada. I am doing it here today because I have taken every opportunity that I can to share that exchange because I felt it is important to give "rayonnement" to it where I could. The last thing they said was, "You know, we do not go to court just because we want to just exercise a grievance. We go to court because we want to reaffirm who we are. We want to connect to our history, heritage, identity, culture, language and legal tradition. We do so with a great deal of pain because of the understanding that people do not understand who we are and what our identity is all about."

I know I have taken a bit more time on this, but it is particularly important. I said, "I cannot hope to understand let alone feel your pain. All I can tell you is that, as a government and as a minister, we will try to relate to that pain." I then shared with them a parable that comes as out of my tradition, but you can find it in Muslim or Christian tradition as well.

A group of students say to their Rabbi, "Rabbi, we love you." The Rabbi says, "Do you know what hurts me?" The students say, "Rabbi, why do you ask if we know what hurts you if we tell you that we love you." The Rabbi says, "Because if you do not know what hurts me, you cannot tell me you love me."

We must have a better sense of the pain that the Aboriginal people have endured. The question of the Aboriginal legal tradition is one manifestation of that identity to which we must relate.

Third, what are the new problems since the last bill? I will defer to the two experts because they have the institutional memory that I do not have on these matters. They can better explain that.

Mr. Cuerrier: Many problems have been identified from the very beginning. A number are recurring problems for which we have not had a legislative opportunity to amend the corpus of acts. In other words, it is very much a matter of continuing the work that was undertaken in bill No. 1 and bill No. 2.

There are few problems as such, although as new cases and legislation arise we are mindful that some new technical issues may also come up. They are often, in one way or another, nuances

a dépossédés de notre langue, de notre culture, de notre identité et de notre régime juridique autochtones. Alors voici notre question : comment se fait-il que le système juridique autochtone n'est pas représenté au sein du système juridique canadien? Pourquoi, par exemple, n'y a-t-il pas de juges autochtones à la Cour suprême du Canada? Nous avons une Cour suprême qui protège le droit civil grâce à la présence de trois juges du Québec. Mais qu'en est-il du système juridique autochtone? »

Je leur ai répondu à l'époque que j'allais ouvrir le débat, que j'allais reprendre leur question pour en discuter au Canada. Je suis ici aujourd'hui parce que j'ai saisi toutes les occasions possibles de faire connaître ce point de vue car j'estimais important de lui donner tout le rayonnement possible. Finalement, ils m'ont dit : « Vous savez, nous ne faisons pas appel aux tribunaux simplement pour formuler des griefs. Nous le faisons parce que nous voulons réaffirmer qui nous sommes. Nous voulons retrouver le lien avec notre histoire, notre patrimoine, notre identité, notre culture, notre langue et notre tradition juridique. Nous le faisons avec beaucoup de tristesse parce que nous nous rendons compte que les gens ne comprennent pas qui nous sommes et en quoi consiste notre identité ».

Je sais que j'ai consacré un peu plus de temps à cette question, mais c'est parce qu'elle est particulièrement importante. J'ai déclaré que je ne pouvais pas comprendre leur malheur et encore moins le ressentir. Tout ce que je pouvais dire, en ma qualité de ministre, c'est que le gouvernement essaiera de comprendre ce malheur. Je leur ai ensuite raconté une parabole issue de ma tradition religieuse, mais qu'on retrouve également dans les traditions musulmanes et chrétiennes.

Un groupe d'étudiants disent à leur rabbin qu'ils l'aiment. Le rabbin leur répond : « Savez-vous ce qui me fait de la peine? » Les étudiants lui disent : « Pourquoi nous demander si nous savons ce qui vous fait de la peine alors que nous vous disons que nous vous aimons? » Et le rabbin de répondre : « Parce que si vous ne savez pas ce qui me fait de la peine, vous ne pouvez pas me dire que vous m'aimez. »

Il faut que nous comprenions mieux le malheur qu'ont enduré les Autochtones. La question de la tradition juridique autochtone est une des manifestations de cette identité que nous devons mieux comprendre.

Troisièmement, quels nouveaux problèmes se sont posés depuis le dernier projet de loi? Je vais demander aux deux experts de répondre à cette question, car ils possèdent une mémoire institutionnelle que je n'ai pas dans ce domaine. Ils sont mieux en mesure de vous l'expliquer.

M. Cuerrier : Bon nombre de problèmes ont été identifiés dès le départ. Dans bien des cas, il s'agit de problèmes récurrents que nous n'avons pas eu l'occasion de corriger dans les lois. Autrement dit, il s'agit de poursuivre le travail entrepris dans les deux premiers projets de loi.

En soi, il y a peu de difficulté, même si nous savons que de nouvelles questions techniques peuvent se poser au fur et à mesure des nouvelles affaires et des nouvelles lois. Ces problèmes mettent

and small differences between the common law and civil law that were not addressed or taken into consideration when the original legislation was put forward.

Therefore, as part of the process of amending federal legislation via this series of harmonization bills, we are relatively confident that we will capture and fix most of these problems as we make our way in the corpus of existing laws. We are also comforted by the fact that our new approach — the systematic revision of new legislation — is helping us to screen and correct several new problems from the start. It is a matter of the volume of the task more so than the novelty of the problems. There are often many variations to problems that were identified.

My colleague may have other examples or other insight to give you in this respect.

Mr. Vauclair: As my colleague Mr. Cuiquer was saying, there are variations. We have, for example, in the work we are doing now, notions or concepts such as beneficial ownership that pose certain problems in the context of civil law, but they are not new in the sense that we had not foreseen that they would come up. This is something we know about. The case law has had difficulty tackling them in the civil law context.

Much of the work has to do with recurring problems. As a matter of fact, if you look at the clause-by-clause books that have been provided to you, you will note situations where a modification is something that we had already done in Harmonization Act, No.1. These terms and concepts arise many times in legislation.

I will attempt to answer your first question about future bills. Hopefully, with time, as more solutions and proposals come to light, we will have identified most of the problems and their variations and will have more voluminous bills or more bills dealing with harmonization.

However, we have adopted a more prudent approach in dealing with client departments to ensure that we do not make any changes to substance. All of this is done with public consultation. We do consult the experts when dealing with particular statutes.

I acknowledge that it is a slow process, but ensuring that we get a buy-in from the legal community and experts in different fields comes at that price. Hopefully more volume will come.

This is not to undermine the other ways that we do our work, that is, the systematic review of new regulations and tax regulations. Perhaps we will have more.

Mr. Cuiquer: I would say that our biggest challenge is the speed at which we can do those changes. The systematic review of new legislation is a great enhancement of the speed at which we can proceed. That is very promising.

souvent en cause d'une façon ou d'une autre des nuances et de petites différences entre la common law et le droit civil, des différences qui n'ont pas été prises en compte ou qui n'ont pas été aplanies lorsque la mesure législative initiale a été présentée.

Nous pensons donc qu'en modifiant la législation fédérale au moyen de cette série de projets de loi d'harmonisation, nous serons en mesure de corriger la plupart des problèmes dans le corpus des lois actuelles. Nous sommes également réconfortés du fait que notre nouvelle approche — la révision systématique des nouvelles mesures législatives — nous aide à détecter et à corriger immédiatement les nouveaux problèmes. La question qui se pose a plus à voir avec l'ampleur de la tâche qu'avec la nouveauté des problèmes. Dans bon nombre de cas, il s'agit de variantes à des problèmes qui ont déjà été détectés.

Mon collègue a peut-être d'autres exemples ou d'autres idées à vous communiquer à cet égard.

M. Vauclair : Comme l'a dit mon collègue, M. Cuiquer, ce sont des variantes. Par exemple, dans le travail que nous accomplissons actuellement, nous trouvons des notions comme celles de la propriété effective, qui posent certains problèmes dans le contexte du droit civil; ce ne sont cependant pas des problèmes nouveaux ou imprévus. Nous savons que la difficulté existe. La jurisprudence a traité ces questions avec difficulté dans le contexte du droit civil.

En grande majorité, le travail porte sur des problèmes récurrents. En fait, si vous examinez l'exposé article par article qui vous a été fourni, vous remarquerez des cas où la modification a déjà été apportée dans la première loi d'harmonisation. Ces termes et ces notions reviennent à plusieurs reprises dans les textes de loi.

Je vais essayer de répondre à votre première question, au sujet des projets de loi futurs. Avec le temps, au fur et à mesure des solutions et des propositions, nous espérons que la plupart des problèmes et de leurs variantes auront été détectés et que nous aurons des mesures législatives d'harmonisation plus volumineuses ou plus nombreuses.

Nous avons toutefois adopté une approche plus prudente auprès des ministères clients afin de nous assurer de ne pas apporter de modifications de fond. Tout cela se fait en consultation avec la population. Nous consultons les experts lorsque nous examinons certaines lois.

Je reconnais que le processus est lent, mais c'est le prix qu'il faut payer si nous voulons gagner l'adhésion du milieu juridique et des experts des divers domaines. Nous espérons en faire davantage.

Mais je ne minimise pas les autres moyens que nous prenons pour faire notre travail, à savoir, l'examen systématique des nouveaux règlements et de la réglementation fiscale. Nous recevrons peut-être autre chose en sus.

M. Cuiquer : À mon avis, notre plus grand défi, c'est la vitesse à laquelle nous pouvons apporter ces changements. L'examen systématique des nouvelles lois nous permet d'aller beaucoup plus vite. C'est très prometteur.

It can be estimated that over the next five to ten years we will have found most of the solutions to problems with the corpus of existing legislation, while continuing to process new legislation systematically. We are closing the gap, and that is encouraging.

Senator Joyal: Thank you. We have the answer in the last three words.

I was expecting to get some kind of a time frame. As I understand it, there are 3,000 regulations and 600 statutes. As well, you do the daily job of preparing the draft legislation that we deal with in Parliament. I was preoccupied, as was Senator Andreychuk, with the question of how long that process of catching up with the backlog will last. In the past, this committee has had before it a bill to enact regulations that were published in one language only. Colleagues from your department came here to testify on that bill. I remember that we put a time frame on it, in that it had to be done within a certain period of time.

We feel that, as you said in your opening remarks, harmonizing is to serve justice. It is to make justice available to those who go to court. That is essentially why we are doing this. It is not just a fancy academic exercise. It makes justice more available. It democratizes the system by giving way to the two systems that are targeted in the process. It is important to remind ourselves that there is a target date because the exercise is aimed at making justice better for those who go to court and for those whose job it is to interpret legislation.

The time frame is important. We do not want to restrict you to a definite calendar date, but we have to know how this will proceed down the road so that Canada will complete this exercise at some point.

I am sorry, Madam Chair, that our committee proceedings are not being televised today because the statement the minister made about the recognition of Aboriginal tradition and custom is key and important. As a member of a minority, as long as I feel that there is a framework to give way to my rights, cultural identity and language, I feel that if I move along in the system, I will meet the target.

However, an Aboriginal Canadian must live in a legal system that is foreign to the Aboriginal tradition. That is the way we have to put it. They have lived with their customs and tradition long before the European settlers came here. We established different legal traditions, and, progressively, theirs had to recede.

We adopted Bill C-5 in the previous Parliament. My colleague Senator Watt will remember that bill. That bill was discussed at length in the Senate. There was recognition of the tradition and the oral proof in the establishment of land title. There was a centre established to consolidate the archives and tradition.

Il y a lieu de penser qu'au cours des cinq à dix prochaines années, nous aurons trouvé la plupart des solutions aux problèmes que pose le corpus des lois existantes tout en continuant de traiter systématiquement les nouvelles lois. L'écart se referme, et c'est encourageant.

Le sénateur Joyal : Merci. Vos derniers mots nous donnent la réponse.

Je m'attendais à ce qu'on parle d'une date quelconque. Si j'ai bien compris, vous avez sur le métier 3 000 règlements et 600 lois. Vous devez aussi vous acquitter de cette tâche quotidienne qui consiste à rédiger les lois qui sont étudiées par le Parlement. Tout comme le sénateur Andreychuk, je me demandais combien de temps il vous faudrait pour éliminer votre arriéré. Par le passé, notre comité a étudié un projet de loi visant à édicter des règlements qui avaient été publiés en une seule langue. Des collègues à vous de votre ministère sont venus témoigner à propos de ce projet de loi. Je me rappelle que nous avons imposé un délai, à savoir que tout devait être fait d'ici à une date donnée.

Comme vous l'avez dit vous-même dans votre allocution liminaire, nous pensons nous aussi que l'harmonisation est une œuvre de justice. C'est pour que ceux qui s'adressent aux tribunaux puissent se faire entendre. C'est essentiellement la raison pour laquelle nous faisons tout cela. Il ne s'agit pas simplement d'un exercice intellectuel intéressant. Il s'agit de rendre la justice plus accessible. On démocratise le système en ouvrant les deux systèmes qui sont visés par ce processus. Il faut se rappeler que s'il y a une date, c'est parce que cet exercice vise à rendre la justice plus accessible à ceux qui se présentent devant les tribunaux et à faciliter le travail de ceux qui doivent interpréter les lois.

Le délai est donc important. Nous ne voulons pas vous menotter en vous imposant une date précise, mais nous devons savoir comment tout cela va se dérouler à long terme de telle sorte que le Canada puisse compléter un jour cet exercice.

Je regrette, madame la présidente, que nos délibérations ne soient pas télévisées aujourd'hui parce que ce qu'a dit le ministre à propos de la reconnaissance de la tradition et de la coutume autochtones est absolument essentiel. En ma qualité de membre d'une minorité, si je sais qu'il existe un délai au terme duquel on reconnaîtra mes droits, mon identité culturelle et ma langue, j'ai le sentiment que si ma cause évolue dans le système, je vais atteindre mon but.

Mais cependant, un Canadien autochtone doit vivre à l'intérieur d'un système juridique qui est étranger à la tradition autochtone. C'est ainsi qu'il faut dire les choses. Ces Canadiens avaient leurs coutumes et traditions bien avant que les colons européens ne s'établissent ici. Nous avons créé des traditions juridiques différentes, et progressivement, leur système a dû s'effacer.

Nous avons adopté le projet de loi C-5 au cours de l'ancienne législature. Mon collègue, le sénateur Watt, se souvient de ce projet de loi. Il a fait l'objet d'un long débat au Sénat. Il s'agissait pour nous de reconnaître la tradition et la preuve orale dans l'établissement des titres fonciers. On a créé un centre pour consolider les archives et les traditions.

Mr. Minister, would you consider taking an opportunity to establish such a centre or such a nucleus of expertise that would help the Aboriginal people to consolidate the traditions and customs that the Elders, of course, maintain. Unfortunately, the Elders are, by the law of nature, nearing the end of their lives and their knowledge will be lost in future generations. It is important to have a mechanism in the Department of Justice, similar to what is done in the land title claims settlement process, to consolidate the information that is already available. If we wait too long, it will be more difficult to achieve the objective that you seem to be so enthusiastic to share with all of us.

Mr. Cotler: I appreciate your remarks. The Akitsiraq Law School is for Inuit law students in the North.

We could be talking about having Aboriginal legal traditions preserved not only for the benefit Aboriginal people, but also for others who could benefit from the best of those legal traditions such as notions of restorative justice, sentencing circles, or approaches to duties to consult rather than litigate. There are all kinds of good approaches in that regard.

As a government, we have to respond to the Law Reform Commission report on indigenous legal traditions. We could look at that for our response to the Law Reform Commission's report. As it happens, I will be meeting with the Law Reform Commission's advisory council this Saturday. I will be delivering an address. I will raise this issue. Perhaps I can explore with them how we can move forward with this idea.

In the *Delgamuukw* case, Chief Justice Lamer made reference to the importance therein of Aboriginal perspectives with regard to their relationship to determinations of Aboriginal title and the role of oral evidence in these matters as well.

Senator Joyal: I have only one other question. I will be brief.

It is more a question related to the concept of the field of common law versus civil code law. The Civil Code has a definition of subjects that is complemented by statute law. There is a tendency in modern legislatures to legislate other aspects of private relationships outside the Civil Code. Of course, in those statutes, there are concepts that pertain to civil traditions, because they are complementary, and they are legislated by the legislative authority in Quebec.

In your harmonization experience, will there be a point where you might not have to look into statutes that complement aspects other than those covered in a limited way in the Civil Code? It is an important aspect of the legal reality which covers not only what is enshrined in the Civil Code but all the other statutes that regulate complementary aspects of what is covered in the Civil Code. Has that ever occurred to officials in your department?

Mr. Cuerrier: I will respond very briefly, and then my colleague will continue. When we look at a civil law for purposes of harmonization, we do not just look at the Civil Code. We look at

Monsieur le ministre, songez-vous à créer un tel centre ou un tel foyer d'expertise qui permettrait aux peuples autochtones de consolider les traditions et les coutumes que préservent bien sûr les anciens. Malheureusement, comme le veut la nature, les anciens approchent du terme de leur vie, et leur savoir échappera aux générations futures. Il faut donc avoir un mécanisme au ministère de la Justice, semblable à celui qu'on a créé dans le processus de règlement des revendications territoriales, pour consolider des informations qui existent déjà. Si nous attendons trop longtemps, il nous sera difficile d'atteindre l'objectif dont vous nous avez fait part avec tant d'enthousiasme.

M. Cotler : Je vous remercie. La faculté de droit Akitsiraq accueille les étudiants en droit inuit dans le Nord.

Nous pourrions parler de la préservation des traditions juridiques autochtones non seulement pour le bien des peuples autochtones eux-mêmes mais aussi pour d'autres qui pourraient profiter de ce que ces traditions juridiques ont de mieux à offrir, par exemple, le principe de la justice réparatrice, les conseils de détermination de la peine ou toutes ces autres approches fondées sur le devoir de consulter au lieu de plaider. Il existe toutes sortes d'approches saines à cet égard.

Notre gouvernement a l'obligation de répondre au rapport de la Commission de réforme du droit sur les traditions juridiques autochtones. Nous pourrions envisager cela dans notre réponse au rapport de la Commission de réforme du droit. Il se trouve que je dois rencontrer le conseil consultatif de la Commission de réforme du droit samedi prochain. Je vais y donner un discours. Je vais soulever cette question. Je pourrais peut-être voir avec le conseil comment nous pourrions faire avancer cette idée.

Dans l'arrêt *Delgamuukw*, le juge en chef Lamer a mentionné l'importance des perspectives autochtones en ce qui concerne l'établissement des titres autochtones et le rôle que la preuve orale joue dans ces cas aussi.

Le sénateur Joyal : Il me reste seulement une question. Je serai bref.

Ma question porte davantage sur la notion de la common law par rapport à celle du droit civil. Le Code civil définit des sujets qui sont complétés par des lois. Les parlements modernes ont tendance à légiférer dans d'autres aspects des rapports privés en marge du Code civil. Bien sûr, dans ces lois, il y a des notions qui ont trait aux traditions civilistes, parce qu'elles sont complémentaires, et elles sont érigées en lois par l'autorité législative du Québec.

Dans votre travail d'harmonisation, verra-t-on le jour où vous ne devrez plus examiner des lois qui complètent des aspects autres que ceux qui sont traités de façon limitée dans le Code civil? C'est un aspect important de la réalité juridique qui recouvre non seulement ce qui est enchâssé dans le Code civil, mais aussi toutes les autres lois qui régissent des aspects complémentaires de ce qui est traité dans le Code civil. Les fonctionnaires de votre ministère y ont-ils déjà songé?

M. Cuerrier : Je répondrai très brièvement, après quoi mon collègue prendra le relais. Quand on examine une loi civile à des fins d'harmonisation, nous ne nous arrêtons pas au Code civil.

the whole of civil law, including such legislation as the Quebec Charter of Rights, for example. Civil law is a concept that is broader than the Civil Code per se. That is my first observation. Perhaps my colleague Mr. Vaclair wishes to add something.

Mr. Vaclair: I would remind committee members of a paragraph in the preamble of the first harmonization act, or the second one, which states that, whereas the civil law tradition in the Province of Quebec which finds its principal expression in the Civil Code of Quebec —

When we do harmonization, we are not limited to wording or concepts in the Civil Code. The principle that guides us relates to matters that deal with property and civil rights. You have this wording in sections 8.1 and 8.2, essentially private provincial law matters. It is true, and I agree with you, that some civil law or common-law issues are not found, for civil law purposes, not only in the code but also in other statutes.

Perhaps one example of this that we have in the first harmonization act, and in Bill S-10 before you, is reference to terminology dealing with legal professionals. It talks about barristers and solicitors, and in the province of Quebec, advocates, and even more so in Quebec where we have the notaries, which is a characteristic known only in civil law. We address those issues as we go along.

We feel that some other issues that would not be considered as property and civil rights matters, although found in provincial legislation, would not be part of our mandate, and we would be very careful and concerned not to broaden, perhaps, at least in our view, the harmonization exercise, if that answers your concern or question.

Senator Joyal: To a point, because as you know, the level of legislative activities in the province is sometimes quite erratic. As I understand, even the Civil Code of 1994 has undergone some important changes in the last 10 years, and they have been complemented by outside statutes that are part of the evolving rights of the civil tradition. It is important that that be considered on par with the traditional perception we have that everything is in the Civil Code and, if it is not in there, you do not have to take it into account. In fact, I think the evolutionary nature of the Civil Code of Quebec is much greater than it has ever been in the old code, be it by the introductory clause that refers to the Charter of Rights and Freedoms. We all know how much Charter interpretation adds to the definition of the legal rapport between the citizens. This is an important element to take into account. It is not a code that is dead in terms of scripture, but in fact it is evolving rapidly with the interpretations of the courts and with the legislative activities that complement the original code.

Maybe, Madam Chair, the witness could respond to the letter from the notaries.

Nous examinons tout le droit civil, y compris des lois comme la Charte des droits du Québec par exemple. Le droit civil est une notion qui dépasse le Code civil en tant que tel. Et c'est ma première observation. Mon collègue M. Vaclair voudrait peut-être ajouter quelque chose.

M. Vaclair : Je rappellerai aux membres du comité un paragraphe du préambule de la première loi sur l'harmonisation, ou la seconde, qui dit que la tradition de droit civil de la province du Québec trouve son expression principale dans le Code civil du Québec...

Quand on harmonise, on ne s'y limite pas au libellé ou aux notions du Code civil. Notre principe moteur est lié à des questions qui traitent de droits à la propriété et de droits civils. Vous trouverez ce libellé aux articles 8.1 et 8.2, où il est essentiellement question d'affaires privées et de lois provinciales. Il est vrai, et je suis d'accord avec vous, que certaines questions de droit civil ou de common law ne se retrouvent pas, pour les fins du droit civil, non seulement dans le Code mais aussi dans les autres lois.

Nous trouvons un exemple de cela dans la première loi sur l'harmonisation, et dans le projet de loi S-10 dont vous êtes saisi, et il s'agit de la référence à la terminologie concernant les professionnels du droit. On parle dans la version anglaise de « barristers » et de « solicitors », mais dans le cas de la province du Québec, d'« advocates », et il y a surtout le cas du Québec où nous avons des notaires, caractéristique qui n'est connue qu'en droit civil. Nous traitons ces questions au fur et à mesure.

Nous pensons qu'il y a d'autres problèmes qui ne seraient pas considérés comme étant des questions de droit de la propriété ou de droit civil qui, même s'il en est question dans les lois provinciales, ne feraient pas partie de notre mandat, et nous devons être très prudents et ne pas trop élargir, du moins à notre point de vue, cet exercice d'harmonisation, si cela répond à votre préoccupation ou question.

Le sénateur Joyal : Jusqu'à un certain point, parce que comme vous le savez, le niveau des activités législatives dans la province est parfois assez irrégulier. D'après ce que je crois comprendre, même le Code civil de 1994 a subi certains changements importants au cours des dix dernières années, qui ont été complétés par des lois de l'extérieur qui font partie de l'évolution des droits de la tradition civile. Il est important que cela soit examiné de pair avec notre perception traditionnelle selon laquelle tout se trouve dans le Code civil et, ce qui ne s'y trouve pas ne doit pas être pris en compte. En fait, je crois que l'évolution du Code civil du Québec est nettement supérieure à celle de l'ancien code, que ce soit en raison de la formule introductive qui renvoie à la Charte des droits et libertés. Nous savons tous à quel point l'interprétation de la Charte enrichit la définition des rapports juridiques entre les citoyens. Il s'agit d'un élément important à prendre en compte. Il ne s'agit pas d'un code qui est lettre morte mais en fait qui évolue rapidement en fonction des interprétations des tribunaux et des activités législatives qui complètent le code initial.

Madame la présidente, le témoin pourrait peut-être réagir à la lettre des notaires.

[Translation]

The Chair: I had intended to ask Mr. Vauclair to comment on the letter written by Mr. Claude Laurent.

Senator Gill: I would first like to thank all of the members of the committee for the interest that they have shown in Aboriginal issues, among all of the matters that they must examine. On my own behalf and on behalf of Senator Watt, I would like to extend special thanks to Senator Joyal as well as to Senator Andreychuk who have brought forward very important issues that have affected us since we were very young. I would like to thank those senators and others.

I would now like to speak to the Minister. We were prepared to ask you questions, but we have no questions to ask. I think that Senator Watt would agree if I say that, once again, you have shown a very special knowledge of the issue and of aboriginal rights. When it comes to harmonizing the Civil Code and common law, we can easily see, through your comments, that you are very well versed in aboriginal affairs.

That is not something that we have been able to say very often to a Minister of Justice. You know, we are no longer young. The Department of Justice has been the source of a number of problems. I am not saying that the departments were not justified in what they did, but with the considerations that you have added to the picture and the justice dimension for the entire country, I think we can expect to be given a fairer treatment. That has not always been the case in the past.

You know that, often — and I am sorry to say this — in doing something that is completely legal according to Indian customs, we are in fact doing something that the justice system considers to be illegal. This gives our people a false idea of what justice means. They end up doing something illegal when they are simply following our customs and traditions.

I believe that Senator Watt will be happy to hear that I would like to monitor your examination of this issue of Aboriginal rights. We would like to be informed of your progress as you move forward. You will have our full support in everything that you undertake. Very rarely has a Justice Minister been so determined in wanting to help us, as Aboriginals.

Mr. Cotler: I am prepared to help you and I will be happy to share with this committee or the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, any progress that we make in promoting Aboriginal rights. One of the first things that I said, after being appointed Minister of Justice, is that I have one guiding principle: the pursuit of justice. Protecting equality and human dignity are part of that principle.

In promoting justice, we must also include justice for Aboriginals. That will be a priority for me as long as I am Minister of Justice.

[Français]

La présidente : J'avais l'intention de demander à M. Vauclair de nous donner des explications sur la lettre de M. Claude Laurent.

Le sénateur Gill : J'aimerais d'abord remercier tous les membres du comité pour l'intérêt qu'ils portent sur les questions autochtones, parmi toutes les questions qu'ils doivent examiner. J'aimerais particulièrement remercier, en mon nom et en celui du sénateur Watt, le sénateur Joyal ainsi que le sénateur Andreychuk pour avoir fait revivre des questions vraiment importantes qui nous touchent depuis que nous sommes tout petits. Merci beaucoup à ces deux sénateurs et à tous les autres.

Je voudrais maintenant m'adresser au ministre. Franchement, nous étions préparés à vous poser des questions, mais il n'y a aucune question à vous poser. Je crois que le sénateur Watt sera d'accord avec moi pour dire que, encore une fois, vous avez démontré une connaissance assez particulière de la question et du droit autochtones. Lorsqu'on parle de l'harmonisation du Code civil et de la common law, on voit facilement, par vos propos, que vous connaissez votre dossier sur les Autochtones.

Je ne pense pas qu'on ait pu souvent dire cela à des ministres de la Justice. Vous savez, on n'est plus jeunes. Nous avons rencontré toutes sortes de difficultés provenant du ministère de la Justice. Je ne dis pas que les ministères n'étaient pas justifiés d'agir ainsi, mais avec les considérations que vous ajoutez au portrait et à toute la dimension de justice au pays, je pense qu'on peut espérer être traités avec plus de justice. Ce qui n'a pas toujours été le cas dans le passé.

Vous savez, souvent — et je regrette de le dire —, en posant des gestes tout à fait légaux, selon les coutumes indiennes, on devient des illégaux par rapport au système de justice. C'est de donner une fausse conception de la justice à nos populations. Ils deviennent illégaux lorsqu'ils posent des gestes qui sont tout à fait légaux selon nos coutumes et traditions.

J'aimerais — et je pense que le sénateur Watt aussi apprécierait — suivre votre cheminement dans l'étude de cette question des droits autochtones. On aimerait avoir l'information au fur et à mesure que vous progressez. Nous allons vous appuyer au maximum dans tout ce que vous faites. C'est rarement arrivé qu'un ministre de la Justice ait autant de détermination à vouloir faire des choses pour nous, les Autochtones.

M. Cotler : Je suis prêt à vous aider et ce sera un plaisir pour moi de partager avec ce comité ou le Comité permanent des peuples autochtones, les progrès que nous faisons à l'égard des droits des Autochtones. Après que l'on m'ait nommé ministre de la Justice, mes premières paroles ont été que j'allais être guidé par un principe : celui de la poursuite de la justice. La protection de l'égalité et de la dignité humaine font partie de ce principe.

Alors, si on parle de la poursuite de la justice, on doit parler de la poursuite de la justice pour les Autochtones. Et ce sera pour moi une priorité aussi longtemps que je serai ministre de la Justice.

[English]

Senator Pearson: I remember that, when dealing with the first bill, that a great deal of the bill was extremely technical. The bill is short, but one could spend hours on it, but we will not do that because we trust the work you have done.

In support of what you have said with respect to the Aboriginal legal tradition, my question is slightly off the text. It has more to do with the questions that arise when dealing with other legal traditions that are seemingly to be brought into common practice. As you know, there has been some controversy about the use of certain traditions in conflict resolution and alternative dispute resolution. In the public mind, there has been concern that the rights of women are not being as protected as they should be with the use of certain Islamic traditions, in this case, but it could be other religious traditions.

Harmonization is a way of ensuring that, as other legal traditions enter our common practice, we harmonize them with our Charter of Rights and Freedoms.

Does that make sense to you as a question? Do you know what I mean?

Mr. Cotler: If you are saying that we can enrich our legal tradition through relationships with other legal traditions and that interaction is mutually beneficial and that we, at the same time, maintain what I could say are the threshold commitments to universal human rights that are anchored in all traditions and apply to all traditions, then, yes, I think that would be the general approach that we would take.

That is outside the scope of this particular bill. As a philosophical approach, yes, that is the case.

Senator Pearson: I do not want to place it beside the Aboriginal legal tradition because that is a precedent which is ongoing. It is a concern because it is becoming, in civil practice, increasingly used. It may, however, be enriching.

Senator Joyal: May I be blunt, Madam Chair? I think Senator Pearson has raised a very delicate issue, which is the application of sharia law in the arbitration of matrimonial cases. I believe that is the issue, if I have read your mind. It is a very difficult issue. These days, the experts on this seem to be from McGill, and I have recently read their works.

Does the minister wish to comment on this in a more specific way?

Mr. Cotler: I am still a professor on leave from McGill. Thus, I am not unaware of the thinking at McGill. Let me put it this way — I have been enriched by my colleagues' thinking on this matter.

[Traduction]

Le sénateur Pearson : Je me souviens que lors de l'étude du premier projet de loi, une grande partie de ce projet de loi était extrêmement technique. Il s'agit d'un projet de loi court mais on pourrait y consacrer des heures, ce que nous ne ferons pas parce que nous avons confiance dans le travail que vous avez effectué.

Pour appuyer ce que vous avez dit en ce qui concerne la tradition juridique autochtone, ma question s'écarte légèrement du texte. Elle concerne davantage les questions qui se posent lorsqu'on traite d'autres traditions juridiques qui sont vraisemblablement intégrées à la common law. Comme vous le savez, l'utilisation de certaines traditions dans le cadre de la résolution de conflit et du règlement extrajudiciaire des conflits a soulevé la controverse. Aux yeux du public, on craint que les droits des femmes ne soient protégés comme ils devraient si on recourt à certaines traditions islamiques, dans ce cas, mais il pourrait s'agir d'autres traditions religieuses.

L'harmonisation est un moyen de nous assurer d'harmoniser les autres traditions juridiques qui font leur rentrée dans notre régime de common law et notre Charte des droits et libertés.

Cette question vous semble-t-elle logique? Est-ce que vous comprenez ce que je veux dire?

M. Cotler : Si vous êtes en train de dire que nous pouvons enrichir notre tradition juridique en établissant des liens avec d'autres traditions juridiques et que ces liens sont mutuellement avantageux et que parallèlement nous conservons ce que je qualifierais d'engagements fondamentaux envers les droits de la personne universels qui sont ancrés dans l'ensemble des traditions et s'appliquent à l'ensemble des traditions, alors oui, je crois que cela serait l'approche générale que nous devrions adopter.

Cela déborde le cadre du projet de loi en question. En tant que démarche philosophique, c'est effectivement le cas.

Le sénateur Pearson : Je ne veux pas faire la comparaison avec la tradition juridique autochtone puisqu'il s'agit d'un précédent qui est en vigueur. Il s'agit d'un sujet de préoccupation parce qu'on y a de plus en plus recours dans l'exercice du droit civil. Cela peut toutefois s'avérer une expérience enrichissante.

Le sénateur Joyal : Puis-je parler franchement, madame la présidente? Je crois que le sénateur Pearson vient de soulever une question très délicate, à savoir l'application du droit de la charia lors de l'arbitrage de causes matrimoniales. Si je vous ai bien compris, je crois que c'est là la question. C'est une question très épineuse. Il semble que pour l'instant les spécialistes de cette question proviennent de McGill, et j'ai récemment lu leurs ouvrages.

Le ministre souhaite-t-il faire des commentaires plus précis à ce sujet?

M. Cotler : Je suis toujours professeur en congé de l'Université McGill. Par conséquent, je ne suis pas sans savoir ce que l'on en pense à McGill. Je dirais que j'ai trouvé enrichissantes les réflexions de mes collègues sur cette question.

However, I do not want to speak specifically now as to the applicability of sharia law. First, it is a provincial matter for the most part, and the issue has arisen in Ontario.

Second, it all depends on how it is approached. If there are other traditions that have been making use of arbitration tribunals and the like, and Sharia law is seeking to do that and takes advantage of the Ontario legal framework for that purpose in the resolution of disputes, some women Muslim groups are concerned that the use of sharia law may not lead to the outcome that is necessarily intended, namely, the application of a religious tradition for purposes of securing justice.

As long as we keep in mind that the pursuit of justice is what underscores everything we do, then we can have an approach of legal pluralism, the recognition of different traditions, but all anchored in and inspired by the universal principle of the pursuit of justice which applies to all traditions.

[Translation]

The Chair: Mr. Vaclair, you had a comment to make on Mr. Laurent's letter.

Mr. Vaclair: I will first have to assume that the letter that you received includes the same four elements that Mr. Laurent has underscored. If that is not the case, I would have to know what additional elements were mentioned.

His first comment on Bill C-37 takes up the same provisions with the same numbering as in Bill S-10. He touches upon the third paragraph of clause 22 and the second paragraph of clause 90 of the bill; these clauses deal with securities terminology. He states that the terms "privilege," "pledge" or "pledging" that were found in the old Lower Canada Civil Code were not included in the new Civil Code because, what applies today, is essentially what is known as "hypothec and prior claims."

Moreover, he says that in the context of this provision, it would make no sense to replace the term "privilege" by "priority," since a priority is established by the legislator and is not something that an individual can contract or undertake to do. The provision, particularly paragraph 30(1)(g) of the Bankruptcy and Insolvency Act deals with matters related to the powers of the bankruptcy trustee to incur obligations, give security, and so on.

It is therefore reasonable to say that the appropriate term, instead of "privilege," from the point of view of a civil law practitioner, would be "hypothec." The term "hypothec" exists in the current provision, obviously, we have left it there. However, if he is suggesting that we should set aside the French terms "nantissement," "nantir" and the English terms "lien" or "pledge," we cannot do that. This is a clear illustration of what we meant when we spoke of the four legal constituencies, because we would

Cependant, je n'ai pas l'intention pour l'instant de parler précisément de l'applicabilité de la loi de la charia. Premièrement, il s'agit surtout d'une question de compétence provinciale, et cette question a été soulevée en Ontario.

Deuxièmement, tout dépend de la façon dont on l'aborde. S'il existe d'autres traditions qui ont utilisé les tribunaux d'arbitrage et ainsi de suite, et si c'est ce que cherche à faire la loi de la charia afin de profiter du cadre juridique de l'Ontario pour régler des différends, certains groupes de femmes musulmanes craignent que le recours à la loi de la charia entraîne des résultats qui ne sont pas nécessairement voulus, entre autres, l'application d'une tradition religieuse pour obtenir justice.

Tant que nous ne perdons pas de vue l'objectif premier de tout ce que nous faisons, à savoir servir la justice, nous pourrions alors opter pour un pluralisme juridique, reconnaître des traditions différentes qui sont toutefois toutes fondées sur le principe universel de la quête de justice qui s'applique à toutes les traditions.

[Français]

La présidente : Monsieur Vaclair, vous vouliez commenter la lettre de M. Laurent.

M. Vaclair : Je vais d'abord devoir présumer que la lettre que vous avez reçue reprend les mêmes quatre éléments que M^e Laurent souligne. Si jamais ce n'était pas le cas, il faudrait m'indiquer les éléments additionnels qu'il aurait mentionnés.

Son premier commentaire, eut égard au projet de loi C-37, reprend les mêmes dispositions et la même numérotation dans le projet de loi S-10. Il touche le troisième paragraphe de l'article 22 et le deuxième paragraphe de l'article 90 du projet de loi, ces articles ayant trait à la terminologie en matière de droit des sûretés. Il nous indique que les termes « privilège », « nantissement » ou « nantir » qu'on retrouvait dans l'ancien Code civil du Bas-Canada n'ont pas été repris par le nouveau Code civil puisque nous parlons maintenant, essentiellement, d'un régime d'hypothèque et de priorité — en anglais « hypothec and prior claims ».

Par ailleurs, il nous dit que dans le contexte de la disposition qui nous préoccupe, le fait de remplacer le terme « privilège » par « priorité » serait un non sens, puisqu'une priorité est établie par le législateur et non quelque chose qu'un particulier peut contracter ou s'engager à prendre. La disposition, en particulier l'alinéa 30(1)g) de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, traite de sujets eut égard au pouvoir du syndic de faillite de contracter, de prendre des sûretés et ainsi de suite.

Il a donc raison de dire que le terme approprié au lieu de « privilège », du point de vue d'un civiliste, serait « hypothèque ». Le terme « hypothèque » est présentement dans la disposition, évidemment, nous l'avons laissé. Par contre, si ce qu'il suggère est que nous devrions mettre de côté les termes français « nantissement », « nantir » et les termes anglais « lien » ou « pledge », nous ne pouvons pas le faire. Ceci permet sans doute d'illustrer ce qu'on disait lorsqu'on parle des quatre auditoires

be amending the provision for the francophones and the anglophones that are subject to common law. These terms remain useful and relevant in a common law context.

We therefore share his opinion when it comes to civil law. But out of respect for Canada's bijural system, we must refrain, in the name of civil law, from withdrawing common law terms or concepts. That is our position relative to his first question.

The second question deals with an amendment to the first harmonization legislation, which is repeated now and again, according to the context and the provisions. This amendment would add something to the English version when we see the word "instrument" as it applies to a legal transaction, a contract or some type of agreement.

[English]

Add the term "or acts for the purposes of civil law." The term "instruments" has a particular common law flavour to it and would not convey the appropriate meaning for an English-speaking civil law practitioner. That is why we have said it.

I gather, from the perspective of a notary, "instruments" is sufficient because they prepare "les écrits instrumentaires." For them, it is not an issue. However, this is a broader perspective. If you look at the provisions we are dealing with, you will see they deal with broad matters of contract law, case law, et cetera. Therefore, we must be careful in addressing again the legal audiences.

The third comment has to do with a proposal that we made during public consultation which has to do with the terminology dealing with jurisdiction, "la juridiction ou la compétence d'une cour." We did not repeat it because the concerns we were receiving were that, perhaps, we were going beyond our mandate in the sense that this is less private law matters and more simply linguistics or terminology. This does not mean that our drafters and revisers in our department are not concerned with these issues. They try to improve the bill when it comes before them. This is, perhaps, something that went too far, as far as the mandate of harmonization was concerned. We accepted the comment and did not go further with it.

[Translation]

The final point deals with the concept of representation, in the case of a definition of the term "representative" in section 111 of the Canada Pension Plan. As Mr. Cuerrier has stated, tax laws and also, for the purposes of our bill, extremely complex pension legislation, are amended whenever new bills are introduced.

juridiques, parce qu'alors nous modifierions la disposition pour les francophones et les anglophones soumis à la common law. Ces termes demeurent utiles et pertinents dans un contexte de common law.

Nous sommes donc d'accord avec lui du point de vue du droit civil. Mais pour le plus grand respect du bijuridisme canadien, il faut se garder, au nom du droit civil, de retirer les termes ou les concepts de la common law. Telle est notre position quant à la première question qu'il soumet.

La deuxième question a trait à une modification que nous avons faite dans la première loi d'harmonisation et que nous reprenons ici et là, selon le contexte et les dispositions. Cette modification vise à faire un ajout dans la version anglaise lorsque nous avons le mot « instrument » visant un acte juridique, un contrat ou une convention quelconque.

[Traduction]

Ajoutez l'expression « or acts for the purposes of civil law ». L'expression anglaise « instruments » a une connotation propre à la common law et n'aurait pas le sens approprié pour un avocat anglophone en droit civil. C'est la raison pour laquelle nous avons dit cela.

Je suppose que pour un notaire, le terme « instruments » est suffisant parce qu'ils préparent « les écrits instrumentaires ». Pour eux, ce n'est pas un problème. Cependant, il s'agit d'une perspective plus large. Si vous examinez les dispositions dont il s'agit, vous constaterez qu'elles traitent de questions générales comme le droit des contrats, le droit jurisprudentiel, et cetera. Par conséquent, nous devons faire preuve de prudence et tenir compte des juristes auxquels nous nous adressons.

Mon troisième commentaire concerne une proposition que nous avons faite au cours des consultations publiques et qui porte sur l'expression « la juridiction ou la compétence d'une cour ». Nous n'avons pas repris cette expression parce que selon certaines préoccupations dont on nous a fait part, nous débordions peut-être le cadre de notre mandat en ce sens qu'il s'agit moins de question de droit privé et davantage de questions simplement linguistiques ou terminologiques. Cela ne signifie pas que les rédacteurs et les réviseurs de notre ministère ne sont pas préoccupés par ces questions. Ils essaient d'améliorer le projet de loi lorsqu'ils en sont saisis. Peut-être est-on allés trop loin en ce qui concerne le mandat de l'harmonisation. Nous avons accepté les observations qui ont été faites et nous ne sommes pas allés plus loin.

[Français]

Le dernier point touche à la notion de représentant, dans le cas d'une définition du terme « représentant » dans le Régime de pensions du Canada, à l'article 111. Comme M^c Cuerrier l'a indiqué, les lois fiscales et aussi, pour les fins du projet que nous menons, les lois fort complexes sur les pensions, font l'objet de modifications au fur et à mesure que les projets de lois sont soumis.

From time to time, our colleagues who work in taxation will tell us that if we have a harmonization bill that is ready to go, they would like to add something to it, and so on. In this case, we have only made one amendment to settle the matter of the executor of the estate which is mentioned in this clause. We added the liquidator of a succession for the purpose of the new Civil Code, because the previous code spoke of the estate executor. That has changed. It is now the liquidator of a succession. We took that into account. We agree with the rest of Mr. Laurent's comments. We will have to take them into consideration since this extremely complex act is far from complete and these statutes are reviewed in clusters.

We hope to approach the pension legislation in a coherent and cohesive fashion. It is painstaking worth. We have to be careful. Mr. Laurent's comments are useful. I am not saying that the minister will accept them. They will be examined. At this point in the bill, we could not go that far. I believe that he agrees with the amendment to the executor of the estate. He maintains that there is a dual purpose. For common law, that is the terminology. We cannot take these terms lightly, since we must not forget that we are operating within a bilingual context. That is what is written in the letter that he sent me.

The Chair: You will be responding and sending us a copy.

Mr. Vauclair: Yes.

Senator Joyal: In your response to Mr. Laurent, you may refer to the fact that questions were asked and you may include the minutes of today's meeting. As they say in English: He had his day in court. We were made aware of his point of view.

The Chair: We would like to thank you, Minister. Do you have anything to add?

Mr. Cotler: Harmonization is not simply an exercise in translation.

[English]

It is not just a question of terminology. What we are talking about here is bilingualism in the sense of the intersection of two legal traditions.

[Translation]

The Quebec Civil code is much more than its contents; it is also a legal blueprint for society.

[English]

The second thing is, as Senator Joyal put it, we are talking about access to justice.

[Translation]

It is an exercise in democracy. The last thing is what we called "legal pluralism."

De temps en temps, nos collègues qui travaillent en matière fiscale vont dire que si vous avez un projet de loi d'harmonisation qui est prêt, nous avons des choses à y inclure et ainsi de suite. Dans ce cas, nous n'avons fait qu'une modification pour régler la question de l'exécuteur testamentaire qui est mentionné dans cet article. On a ajouté le liquidateur de succession aux fins du nouveau du Code civil, parce que dans l'ancien c'était l'exécuteur testamentaire. Cela a changé. C'est maintenant le liquidateur de succession. Nous en avons tenu compte. Tous les autres commentaires de M^e Laurent sont bons. Nous aurons à les considérer dans des modifications futures car cette loi est loin d'être terminée dans la mesure où il y a des questions complexes et on envisage les lois en grappes de lois.

On espère faire les lois de pensions de façon cohérente et ensemble. C'est souvent très pointilleux. Il faut être prudent. Les commentaires de M^e Laurent sont utiles. Je ne veux pas dire que le ministère va les accepter. Ils feront l'objet d'études. Il n'était pas pertinent à ce stade du projet de loi d'aller si loin. Je crois qu'il est d'accord avec la question de la modification d'exécuteur testamentaire. Il soutient que cela fait double emploi. Pour la common law, c'est la terminologie. Il ne faut pas faire fi de ces termes, quand on songe que nous sommes dans une perspective de bilinguisme. C'est ce que j'ai dans la lettre qu'il m'a écrit.

La présidente : Vous allez y répondre et nous envoyer une copie.

M. Vauclair : Oui.

Le sénateur Joyal : Dans la réponse à M^e Laurent, vous pourrez référer au fait que les questions ont été demandées et vous pourrez rajouter le procès-verbal de la rencontre d'aujourd'hui. Comme on dit en anglais : He had his day in court. On a tenu compte de son point de vue.

La présidente : Nous vous remercions, monsieur le ministre. Avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Cotler : Quand nous parlons de la question d'harmonisation, ce n'est pas simplement un exercice de traduction.

[Traduction]

Il ne s'agit pas uniquement d'une question de terminologie. Ce dont nous parlons ici, c'est de bilinguisme, c.-à-d. du croisement de deux traditions juridiques.

[Français]

Le Code civil du Québec n'est pas seulement une question du contenu du Code civil mais c'est aussi un projet de société.

[Traduction]

Deuxièmement, comme l'a dit le sénateur Joyal, nous parlons de l'accès à la justice.

[Français]

C'est un exercice de démocratie. La dernière chose est que nous parlions de « legal pluralism ».

[English]

When we are also speaking of legal pluralism, while we speak in this harmonization bill of harmonization of the civil law and the common law, that is the more limited scope of this legislation, there is the indigenous legal tradition and we must always bear that in mind.

The Chairman: Thank you very much.

[Translation]

Tomorrow we will have as a witness the dean of McGill University Faculty of Law.

Mr. Cotler: He is the greatest expert on bijuralism. He is the architect of bijuralism at McGill.

The Chair: That is why we have asked him to appear.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, November 4, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-10, to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law, met this day at 10:55 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: This morning's witness is Mr. Nicholas Kasirer, Dean of the Faculty of Law at McGill University, who has appeared before the committee many times. Welcome, Mr. Kasirer, to our consideration of Bill S-10; we are pleased to hear from you again.

[Translation]

Mr. Nicholas Kasirer, Dean, Faculty of Law, McGill University: Thank you for the invitation, Madam Chair. I am here to support Bill S-10 very firmly, as well as all those efforts deployed by the Department of Justice of Canada in order to ensure harmonization between federal legislation and the Province of Quebec's civil law and Canadian common law in both official languages.

If you don't mind, I will identify myself. You did it quite elegantly; I am a Quebec jurist trained in civil law but also in common law. I teach property interest and family law at McGill University but I also teach civil law and common law in French and in English. I am the dean of that faculty which offers a double training, — somewhat akin to the federal legislation, to all those students in a bijural if not "transsystemic" program of legal training.

[Traduction]

Lorsque nous parlons également de pluralisme juridique, bien que nous parlions dans ce projet de loi sur l'harmonisation du droit civil et de la common law, il s'agit de la portée plus restreinte de ce projet de loi, et il existe une tradition juridique indigène que nous ne devons jamais perdre de vue.

La présidente : Merci beaucoup.

[Français]

Demain, nous entendrons le doyen de la faculté de droit de l'Université McGill.

M. Cotler : C'est le plus grand expert en bijuridisme. Il est l'architecte du bijuridisme à McGill.

La présidente : C'est la raison pour laquelle on le demande.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 4 novembre 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-10 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law, se réunit aujourd'hui à 10 h 55 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente : Notre témoin ce matin est M. Nicholas Kasirer, doyen de la Faculté de droit de l'Université McGill, qui a déjà comparu à maintes reprises devant le comité. Soyez le bienvenu, monsieur Kasirer, à l'occasion de notre étude du projet de loi S-10. Nous sommes heureux de vous accueillir de nouveau.

[Français]

M. Nicholas Kasirer, doyen, Faculté de droit, Université McGill : Je vous remercie, madame la présidente, pour cette invitation. Je viens ici en vue d'appuyer très fermement le projet de loi S-10, ainsi que l'ensemble des efforts déployés par le ministère de la Justice du Canada afin d'assurer l'harmonisation des lois fédérales avec le droit civil de la province de Québec et la common law canadienne dans les deux langues officielles.

Permettez-moi de m'identifier. Vous l'avez fait avec beaucoup d'élégance, je suis un juriste québécois formé en droit civil, mais également formé en common law. J'enseigne à l'Université McGill le droit des biens et de la famille, mais également le droit civil, la common law, en français et en anglais. Je suis doyen de cette faculté qui offre une double formation — un peu à l'image de ces lois fédérales — à tous ces étudiants dans un programme bijuridique, voir « transsystème » de formation juridique.

As my introduction, I would like to raise three points concerning the basis of the legislation which, to my mind, confirm the relevance of the legislators' overall work. In conclusion, I will raise three challenges concerning the future of this legislative harmonization process.

First of all, the relevance of the legislation. The legislation successfully tries to increase accessibility of federal legislation in conformity with Canada's common law and civil law judicial traditions. The federal legislation, with this act, becomes visibly and conceptually bilingual and bijural at the same time. This will improve the efficacy of legislation and its effectiveness for the justiciable — and beyond that instrumental value — and thus facilitate the administration of justice in Quebec and outside of Quebec for its two main language communities. I think that besides this question of accessibility, there will also be a strong symbolic value to this undertaking. That is my second point.

Federal legislation recognizes that Canadian legislation overall is a type of meeting place, a legal space, if you will, within which one of the great values of Canadian federalism is affirmed: linguistic diversity and legal diversity, in other words the coexistence of common law, and civil law and this is vigorously affirmed symbolically. So beyond functionality, even if one is Fransaskois or a francophone from New Brunswick and the English version of the law is understood, it is important, symbolically speaking, that the law express itself not only in both languages, but also in both traditions, and so in common law in French for those two provinces. Just as in Quebec, it is important that civil law express itself both in French and in English. This symbolic value is very strongly confirmed by the legislation.

This symbolic value — and this was announced in the preamble of the first law on harmonization — allows Canada to play a role internationally. In my university work, I am a comparatist and I often work in Europe. The Canadian example, especially this legislative harmonization program, serves, in a manner of speaking, as Canada's ambassador beyond its borders. Not because of the uniformity of laws, under the umbrella of a single value — a Republican one, for example, as in some European countries — but because of the harmonization, the unity found in a difference, in a manner of speaking, which is at the heart of Canadian thought. "A window on the world" as was affirmed in the preamble of the first act.

As for the relevance of the legislation, my third point, I see it as confirming the principle of the suppletive character of the provincial law of general application — and eventually territorial — as concerns the implementation of federal law. In other words, as is set out in the first act, federal legislation proceeds with a view to being compatible with both legal traditions. The federal legislation is superimposed upon a basis of common law, as it were, whether it is civil law for the Province of Quebec or the common law for the other Canadian provinces.

En guise d'entrée en matière, je voudrais soulever trois points relatifs aux assises de la loi qui, à mon sens, confirment le bien-fondé de la démarche globale du législateur. En guise de conclusion, je soulèverai trois défis pour l'avenir de ce processus d'harmonisation des lois.

Dans un premier temps, le bien-fondé de la loi. La loi vise, avec succès, d'accroître l'accessibilité de la législation fédérale conforme aux traditions juridiques de common law et de droit civil au Canada. Les lois fédérales, avec cette loi, deviennent visiblement et conceptuellement bilingues et bijuridiques en même temps. Ceci va améliorer l'efficacité des lois, l'effectivité des lois auprès des justiciables — et au-delà de cette valeur instrumentale — donc faciliter l'administration de la justice au Québec et à l'extérieur du Québec pour ses deux principales communautés linguistiques. Il va également y avoir, je pense, outre cette question de l'accessibilité, une forte valeur symbolique dans la démarche. C'est mon deuxième point.

La loi fédérale reconnaît que l'ensemble des lois du Canada est une espèce de lieu de rencontre, un espace juridique, si vous voulez, à l'intérieur duquel on affirme une des grandes valeurs du fédéralisme canadien : la diversité linguistique et la diversité juridique, c'est-à-dire la coexistence de la common law et du droit civil, et que ceci soit affirmé avec vigueur sur le plan symbolique. Donc au-delà du fonctionnel, même si on est Fransaskois ou francophone du Nouveau-Brunswick et qu'on comprend la version anglaise de la loi, il est important, sur le plan symbolique, que la loi s'exprime non seulement dans les deux langues, mais également dans les deux traditions. Donc dans la common law en français pour ces deux provinces. Tout comme au Québec, c'est important que le droit civil s'exprime à la fois en français et en anglais. Cette valeur symbolique est très fortement confirmée par la loi.

Cette valeur symbolique — et ceci a été annoncé dans le préambule de la première loi sur l'harmonisation — permet au Canada de jouer un rôle sur le plan international. Dans mes travaux universitaires, je suis comparatiste et je travaille très souvent en Europe. On voit que l'exemple canadien, notamment ce programme d'harmonisation des lois, joue le rôle, en quelque sorte, d'ambassadeur pour le Canada à l'extérieur du pays. Non pas pour l'uniformisation des droits, sous l'égide d'une seule valeur, — par exemple républicaine comme dans certains pays de l'Europe — mais l'harmonisation, l'unité dans la différence en quelque sorte, qui est au cœur de la pensée canadienne. « Une fenêtre sur le monde », comme cela a été affirmé dans le préambule de la première loi.

Quant aux assises de la loi, mon troisième point, j'y vois une confirmation du principe du caractère supplétif du droit d'application générale d'origine provinciale — et éventuellement territoriale —, quant à l'application des lois fédérales. Autrement dit, comme cela est dit dans la première loi, la législation fédérale procède en vue d'être compatible avec les deux traditions juridiques. La législation fédérale se superpose sur un fond dit de droit commun, que ce soit de droit civil pour la province de Québec ou de common law pour les autres provinces canadiennes.

Does that mean that the federal legislation is in a position of total dependence as concerns those common rights of provincial origin?

The answer must be no. I emphasize this for those who are less certain of the value of this suppletive relationship. The federal legislator always has the power to stipulate, in a piece of legislation, that a national value, for example, will overrule any provincial specificity subject to the legal tradition in question. That is always affirmed in the act. I refer you to clauses 8(1) and 8(2) of the first act passed, which states:

[English]

Mr. Kasirer: Unless otherwise provided by law.

[Translation]

Unless some rule of law contradicts this, it leaves the door wide open for the legislator, for example, in a fiscal context where uniform treatment across Canada is a national value and it becomes possible. We are not actually at the mercy of diversity. Legal diversity is trumped by federal legislation. As you can see, I am firmly in favour of the legislation.

[English]

It is tempting to look at this proposed legislation in particular, the second harmonization act, as a technical bill, almost esoteric in its presentation because there are so many narrow amendments brought to the Bankruptcy Act or to other seemingly less important matters of federal law. I would urge you to take another look at the proposed statute. This is not a technical bill, nor is it a matter of legal esoterics. Instead, it is an extremely high-minded project whereby the four voices of federal law, the common law and the civil law in English and French, are all recognized as forming part of Canadian law. For example, when proposed subsection 16(5) explicitly acknowledges the existence of les bien réels, les immeubles, that is, immovables and real property, we hear the four voices of federal law in what is a provision of the Bankruptcy Act that perhaps at first blush has little importance to the everyday lives of Canadians, but here the symbolic value is confirmed. We have a confirmation of this importance in the significant emergence in Canadian legal culture of this ideal of the four voices of federal legislation, the Supreme Court of Canada recently recognizing it as part of the culture of Canadian law.

Note, too, that bankruptcy law is part of the everyday life of Canadians. In the interaction in business life, and financial life more generally, and the interaction between the general law of secure transactions, as evidenced by the Civil Code of Quebec or the personal property security acts of common law provinces, and federal legislation, is a matter of significant importance. Here we have in this project an example of the dynamic character of federalism predicated on this principle of legal diversity built into the formal structures of law. When we see l'acte constitutif d'hypothèque dans la province de Québec explicitly recognized in the proposed legislation, gross or intentional fault, la faute lourde

Est-ce que cela veut dire que la législation fédérale est dans une posture de dépendance totale auprès de ces droits communs d'origine provinciale?

La réponse doit être non. Je le souligne à l'égard de ceux qui sont moins sûrs de la valeur de ce rapport supplétif. Le législateur fédéral a toujours le pouvoir de stipuler dans la loi qu'une valeur nationale, par exemple, va aller outre une spécificité provinciale qui relève de la tradition juridique en question. C'est toujours affirmé dans la loi. Je vous renvoie aux articles 8(1) et 8(2) de la première loi adoptée, qui dit :

[Traduction]

M. Kasirer : Sauf disposition contraire de la loi.

[Français]

À moins qu'une règle de droit ne s'y oppose, ceci laisse la porte ouverte au législateur, par exemple, dans un contexte fiscal où un traitement uniforme au Canada est une valeur nationale, ceci devient possible. On n'est pas en quelque sorte à la remorque de la diversité. On met en axe la diversité juridique au profit de la législation fédérale. Je suis, vous le voyez, très fermement en faveur de la loi.

[Traduction]

Il serait tentant de considérer ce projet de loi, la deuxième loi d'harmonisation, comme un projet de loi technique et presque ésotérique dans sa présentation, car on a apporté de nombreuses modifications très pointues à la Loi sur la faillite et à d'autres domaines à première vue moins importants de la législation fédérale. Mais je vous invite instamment à considérer ce projet de loi d'un point de vue différent. Il ne s'agit pas d'un projet de loi technique ni d'une question juridique ésotérique. C'est au contraire un projet très noble qui vise à reconnaître les quatre éléments du droit fédéral, à savoir la common law et le droit civil en anglais et en français comme éléments constitutifs du droit canadien. Par exemple, lorsque le paragraphe 16(5) du projet de loi reconnaît explicitement l'existence des biens réels et des immeubles, nous entendons les quatre voix du droit fédéral dans cette disposition de la Loi sur la faillite qui, à première vue peut n'avoir qu'une importance relative dans le quotidien des Canadiens, mais nous avons ici la confirmation d'une valeur symbolique et de son importance dans l'émergence d'une culture juridique canadienne fondée sur les quatre voix de la législation fédérale et que la Cour suprême du Canada a récemment reconnue comme partie intégrante de la culture du droit canadien.

Remarquez également que le droit de la faillite fait partie du quotidien des Canadiens. Dans le monde des affaires ou, plus généralement, de la finance, l'interaction entre le droit d'application générale qui garantit la sécurité des transactions, comme on le voit dans le Code civil du Québec ou dans les lois concernant la sécurité des biens personnels dans les provinces de common law, et la législation fédérale est d'une importance capitale. Dans ce projet de loi, nous trouvons un parfait exemple du caractère dynamique du fédéralisme fondé sur le principe de la diversité juridique consacrée dans les structures officielles du droit. Quand nous voyons l'acte constitutif d'hypothèque dans la

ou intentionnelle, recognized in the body of the statute, here we are going well beyond legal niceties. We are dealing with a matter of significant importance in Canadian law.

Allow me to note in the development of these four voices of Canadian law the significant contributions of jurists working at the Department of Justice — how fine that work is. Some of the publications coming out of the Department of Justice, including les fiches bijuridiques, which are now available to all Canadians on the Internet, have made a significant contribution to the advancement of Canadian law.

[Translation]

I take a lot of pleasure in seeing what our academics have brought to this project not only at the stage of preliminary work, but also in developing a common law lexicon in French and a civil law lexicon in both languages. I would give you the example of the University of Moncton's Terminological and Legal Translation Centre which is the origin of many innovations in common law in French, the Centre de droit privé et comparé du Québec which, through its dictionary on private law publishes a source of first importance for the federal legislator.

[English]

We have in the proposed legislation the affirmation of the four voice of federal law, an updated vocabulary in keeping with the innovations in the Civil Code of Quebec. We see, for example, in clause 61 of the bill, the word "solidarily" being added next to "joint and severally," which always rang oddly in the ears of Quebecers, whether in English or in French. In l'hypothèque légale, the legal hypothec recognized at clause 40, and a bolder recognition of the civil law's ordinary language in this bill in clause 37, one hears of revisiting a lease, rather than merely disclaiming it, as would a common law lawyer.

[Translation]

Damage is invoked in clause 32(3) rather than harm, damage being the word which is preferred in Quebec's Civil Code. We have here the example of an *elegancia juris* which is appropriate for federal legislation.

[English]

This is not only necessary but also of symbolic value, to see the word "succession" on the English side of the page of the bill and not just the word "estate." The word "succession" evoking a reality for the civilian, just as it allows us the occasional bit of amusement about western grain being subject to le droit civil du Québec at clause 108.

province de Québec reconnu explicitement dans le projet de loi, la faute lourde ou intentionnelle, qui y est également reconnue, nous allons bien au-delà des subtilités juridiques. Nous sommes dans un domaine très important du droit canadien.

Permettez-moi de signaler la remarquable contribution, dans l'élaboration de ces quatre voix du droit canadien, des juristes du ministère de la Justice, qui ont fait un travail d'une grande finesse. Certaines publications du ministère de la Justice, notamment les fiches bijuridiques, auxquelles tous les Canadiens ont désormais accès grâce à Internet, ont fait remarquablement progresser le droit canadien.

[Français]

Je note avec beaucoup de plaisir et d'empressement l'apport des universitaires à ce projet non seulement dans les travaux préliminaires, mais également dans le développement du lexique du common law en français et du droit civil dans les deux langues. J'évoque le cas du Centre de terminologie et de traduction juridique de l'Université de Moncton qui est à l'origine de nombreuses innovations de common law en français, du Centre de droit privé et comparé du Québec qui publie, par le biais de son dictionnaire de droit privé, un lexique de droit civil dans les deux langues qui est une source de première importance pour le législateur fédéral.

[Traduction]

Dans ce projet de loi, nous trouvons l'affirmation des quatre voix du droit fédéral, ainsi qu'un vocabulaire mis à jour en fonction des innovations apportées au Code civil du Québec. À l'article 61 du projet de loi, par exemple, on a ajouté le mot « solidarily » aux mots « jointly and severally », qui ont toujours résonné bizarrement aux oreilles des Québécois, que ce soit en anglais ou en français. Dans l'hypothèque légale reconnue à l'article 40 et dans la formulation ordinaire du droit civil telle qu'elle apparaît plus nettement à l'article 37, il est question de la révision d'un bail, et non pas uniquement de résiliation, comme le prétendrait un avocat de common law.

[Français]

On invoque le préjudice à l'article 32(3) plutôt que le tort, le préjudice étant le mot préféré du Code civil du Québec. Il y a l'exemple ici d'un *elegancia juris* qui est de mise pour la législation fédérale.

[Traduction]

C'est non seulement nécessaire, mais cela comporte également une valeur symbolique, quand on voit le mot « succession » du côté anglais de la page du projet de loi, et non pas uniquement le mot « estate ». Le mot « succession » évoque une réalité pour le civiliste et il procure un certain amusement puisque le grain de l'Ouest est exposé au droit civil du Québec à l'article 108.

[Translation]

You have three major challenges in advancing your work. Madam Chair, allow me to point this out in a friendly fashion, as I support this law which, I believe, honours the Senate of Canada.

[English]

The first challenge, of some of the fundamental aspects of bijuralism that cannot be reduced to a matter of vocabulary alone, is next on the horizon for jurists working on the project. I will give you an example that arises in the bankruptcy context that is preoccupying jurists working in matters of taxation at the Department of Justice. What is “beneficial ownership?” It is a key concept in the law of trusts in the common law. How does one say that in the civil law of Quebec? How does one say that, when the trust does not necessarily play the same role in the law of Quebec from a conceptual point of view as it does in the common law? It is certainly true that the Civil Code of Quebec has a new law of trusts, but to what extent can we rely on the vocabulary of that law to provide us with a notional equivalent to “beneficial ownership” of the common law? Do we want that as the overarching concept? The first challenge is to encourage scholars and jurists working at the Department of Justice to move beyond words toward concepts of the law.

The second challenge is to move beyond bi-juralism to consider other legal traditions in Canada and, at minimum, Aboriginal law, and bring it into the project of rendering compatible federal legislation with legal diversity in Canada at large.

We know that Aboriginal law is a vibrant and multi-faceted legal culture in Canada. Section 35(1) of the Charter makes bold recognition of it. One of the most important challenges for the federal government is the recognition of Nunavut as a self-governing, multilingual and multi-jural entity within Canada.

It is interesting and important to note that the project of harmonization as presently cast does not exclude the presence of Aboriginal legal cultures. In other words, bi-juralism is not a closed shop.

[Translation]

Bijuralism does not pretend to be a sort of watertight look on the relationship between the federal law or federal legislation and the other legal cultures.

[English]

I note, interestingly, that colleagues working on matters of Aboriginal law — and I am thinking of Professor John Borrows and others in Canada — are interested in not only the specificity of legal culture but also its interactive character, whether it be with federal legislation or the provincial Civil Code in Quebec or the common law applicable elsewhere.

[Français]

Vous avez trois défis de taille pour l'avancement de vos travaux. Madame la présidente, permettez-moi de le souligner amicalement, en appui de cette loi qui, je trouve, fait honneur au Sénat du Canada

[Traduction]

Le premier défi, posé par certains aspects fondamentaux du bijuridisme qui ne peut se réduire à une simple question de vocabulaire, apparaît ensuite à l'horizon des juristes qui s'occupent du projet. Je vais vous donner un exemple qui apparaît dans le contexte de la faillite et qui préoccupe les juristes du ministère de la Justice chargés des questions d'imposition. Qu'est-ce que la « propriété effective »? C'est un principe essentiel du droit de la fiducie en common law. Comment l'exprime-t-on dans le droit civil du Québec? Comment peut-on l'exprimer, alors que, d'un point de vue conceptuel, la fiducie ne joue pas nécessairement le même rôle dans le droit du Québec qu'en common law? Il est vrai que le Code civil du Québec comporte une nouvelle loi sur les fiducies, mais dans quelle mesure peut-on s'en remettre au vocabulaire de cette loi pour trouver un équivalent théorique de la « propriété effective » de la common law? Que signifie cette notion très étendue? Le premier défi est d'inviter les universitaires et les juristes du ministère de la Justice à rechercher, au-delà des mots, des principes de droit.

Le deuxième défi consiste à transcender le bijuridisme pour considérer les autres traditions juridiques canadiennes et, du moins, le droit autochtone pour les intégrer à ce projet qui vise à rendre la législation fédérale compatible avec la diversité juridique de la réalité canadienne.

Chacun sait que le droit autochtone constitue une culture juridique dynamique et polyvalente au Canada. C'est ce que reconnaît explicitement le paragraphe 35(1) de la Charte. L'un des principaux défis pour le gouvernement fédéral est de reconnaître le Nunavut en tant qu'entité autonome multilingue et multijuridique au Canada.

Il est intéressant de remarquer que le projet d'harmonisation dans sa forme actuelle n'exclut pas la présence des cultures juridiques autochtones. Autrement dit, la porte du bijuridisme n'est pas fermée.

[Français]

Le bijuridisme ne prétend pas une espèce de regard étanche sur le rapport entre le droit fédéral ou la législation fédérale et les autres cultures de droit.

[Traduction]

Je remarque avec intérêt que les collègues qui travaillent sur le droit autochtone — je pense notamment au professeur John Burroughs et à d'autres spécialistes canadiens — s'intéressent non seulement à la spécificité de la culture juridique, mais aussi à son caractère interactif, que ce soit dans la législation fédérale, dans le Code civil du Québec et dans la common law qui s'applique ailleurs.

The third challenge is to recognize what I would describe as an interactive character between the common law and the civil law within the space created by federal legislation. The project of harmonization to date has been predicated on this droit supplétif model that we have spoken of and that I see as one of its strong suits. The droit supplétif encourages a view of separate but equal status of common law and civil law within Canada. Yet, within the areas of common law and civil law in Canada, scholars are increasingly observing an interactive relationship between the two, rather like the way the two languages in Canada interact with one another within the shared space of Canada and federal legislation.

This sometimes finds expression in techniques for interpretation of federal legislation, the shared-meaning approach, for example — and this is not a definitive way to determine the meaning of federal legislation — when a judge or an ordinary person trying to understand the meaning of federal legislation reads both the English and French text together to try to discern legislative intention. This has proceeded linguistically but not from the point of view of legal cultures, on the theory it is either the common law or civil law that applies but not both together. In my view, there is perhaps another perspective that we could bring to the table; that is to say, a dialogic relationship between the common law and civil law where, notwithstanding the principles of the suppletive character of the provincial law of general application to federal legislation, we see both the common law and the civil law as relevant to the project of understanding meaning, whether it be for a judge in Quebec, a judge in New Brunswick or an ordinary person reading a federal statute elsewhere in Canada.

I think we are beginning to understand in Canada that the common law and civil law live in a kind of dialogue and that this dialogue shapes meaning. Canadians should increasingly consider both legal traditions as they embark on the quest for meaning. This dialogic jurisprudence allows Canadians to recognize multiple legal identities at the same time. I see it in the scholarship of a number of Canadian university professors looking at legal bilingualism, for example, Rod Macdonald and Ruth Sullivan, and including a colleague working at the federal Department of Justice. This dialogic jurisprudence encourages the Parliament of Canada to think about meaning, not just within a narrowly civilian or a narrowly common law perspective — bilingual in both cases, depending on where a person may be in Canada — but, as is often the case for Canadian lawyers, particularly those open to the comparative vocation of Canadian law, to read Quebec law mindful of meaning generated by the common law and bring that understanding to bear in determining what a civil law idea is without doing a disservice to the specificity of the civil law.

Le troisième défi consiste à reconnaître ce que je qualifie de caractère interactif entre la common law et le droit civil dans l'espace créé par la législation fédérale. Le projet d'harmonisation s'est fondé jusqu'à maintenant sur le modèle du droit supplétif dont nous venons de parler, et que je considère comme l'un de ses points forts. Le droit supplétif invite à considérer la common law et le droit civil au Canada comme des entités distinctes mais de statut égal. Or, dans les domaines de la common law et du droit civil au Canada, la doctrine observe de plus en plus souvent une relation interactive entre les deux, comme celle qui existe entre les deux langues officielles du Canada dans l'espace conjoint du territoire canadien et de la législation fédérale.

Cette relation trouve parfois son expression dans des techniques d'interprétation de la législation fédérale, comme le principe du sens commun, par exemple — et ce n'est pas une solution définitive pour déterminer le sens de la législation fédérale —, lorsqu'un juge ou un justiciable qui s'efforce de comprendre le sens d'une loi fédérale lit les deux versions anglaise et française du texte pour essayer de déterminer l'intention du législateur. On se place alors d'un point de vue linguistique et non pas du point des cultures juridiques, partant du principe que c'est soit la common law, soit le droit civil qui s'applique, mais non pas les deux ensemble. À mon avis, il existe peut-être une autre perspective qui mérite qu'on s'y attarde, à savoir la relation dialogique entre la common law et le droit civil lorsque, nonobstant les principes du caractère supplétif du droit provincial d'application générale par rapport à la législation fédérale, on considère que la common law et le droit civil sont tous deux pertinents pour comprendre la signification d'une disposition, que ce soit pour un juge du Québec, un juge du Nouveau-Brunswick ou un profane qui lit une loi fédérale où que ce soit au Canada.

Je pense qu'au Canada, nous commençons à comprendre que la common law et le droit civil entretiennent une manière de dialogue et que ce dialogue façonne un certain entendement. Il faudrait que les Canadiens s'emploient à intégrer de plus en plus les deux traditions dans leur quête d'un nouvel entendement. Cette jurisprudence fondée sur le dialogue leur permet de cerner simultanément des identités juridiques multiples. Je le vois d'ailleurs dans les travaux de plusieurs professeurs d'université qui se penchent sur le bilinguisme juridique, par exemple, Rod Macdonald et Ruth Sullivan, et qui font intervenir un collègue travaillant au ministère fédéral de la Justice. Cette jurisprudence par le dialogue appelle le Parlement du Canada à réfléchir lui aussi à cet entendement, pas uniquement dans une perspective qui se confine uniquement au droit civil ou à la common law, mais dans chacun des cas dans les deux langues, selon l'endroit où on se trouve au Canada, mais, comme c'est si souvent le cas pour les juristes canadiens, et en particulier pour ceux qui sont naturellement enclins à faire du droit comparé, à lire le droit québécois en étant conscient du sens qui lui est donné par la common law et à faire intervenir ce sens, cet entendement, lorsque vient le temps de déterminer ce qu'est au juste une idée au sens du droit civil sans pour autant porter préjudice à la spécificité de ce dernier.

To my mind, this is an added challenge, along with dialogic jurisprudence, to the bringing of Aboriginal law into this project and, lastly, adds to the challenge of transcending the technical and the lexical — that is, the vocabulary — and moving into the conceptual challenge of comparing the common law and civil law within the space of federal legislation.

[Translation]

Senator Nolin: I would like to have another look at your third challenge. Is it really a challenge or is it a reaction to the novelty created by bijuralism? It is certainly a challenge for the editors, but how is this a challenge for a Canadian citizen consulting the legislation? I can hear your words, but I have problems understanding how this should serve as a heads-up in our work except to make us aware of the beauty of bijuralism, its novelty and its unique character.

Mr. Kasirer: That comes both from the finding you have made and an ambient reality; a pre-existing reality in Canadian law. The challenges to be found are at two levels: first, for the editors, in making the legislation itself, you have to not only take into account the suppletive nature of the legislation, the fact that a federal act addresses a civilist and common law audience at the same time so that both of them, irrespective of their official language, may be comfortable with the legislation. The impact concerning the making of the legislation is certain. We are already witnessing that with the legal people working on preparing legislative wording. You do not think, in an abstract manner, about what trust means in Quebec or what trust means in Ontario. You try to think about both at the same time while trying to think of all the consequences and impacts of the legislation before it comes into law, a sort of preventative effort in preparing the legislation. It is a drafting challenge.

Interpreting the act is also a challenge. Legislation is intended not only for judges and professors, but citizens who see themselves to a larger degree in Canadian legislation, because in “bilingual” and “bijural,” they hear their language in the very text of the legislation. I think it is accurate to say that in the interpretation of federal legislation — and this is certainly the case for Quebec legal scholars — we have always understood that we must ponder words, not only strictly in civil law language, but with an eye out for what this might mean for a common law practitioner. We have always worked with this dialogism that I mentioned, with the fact that civil law is always confronted with the other. This is evident in the very drafting of the Quebec Civil Code. The new securities legislation is drafted in civil law traditional language but it is based on ideas that come for the most part from the Personal Properties Securities Act. I think that it goes both ways.

The Chairman: Mr. Kasirer, you spoke about the interactive nature of the relationship between common law and civil law. You mentioned the two legal traditions in Canada. Can you elaborate on how the two legal traditions mutually influence each other?

À mon sens, cela représente une difficulté supplémentaire, en plus de celle de la jurisprudence par dialogue, pour l'introduction du droit autochtone dans ce projet et, enfin, cela ajoute à la difficulté qu'il y a de composer avec le technique et le lexical — c'est-à-dire le vocabulaire — pour passer au stade de difficulté conceptuelle que présente toute comparaison entre common law et droit civil dans l'espace de la législation fédérale.

[Français]

Le sénateur Nolin : Je voudrais revenir sur votre troisième défi. Est-ce vraiment un défi ou est-ce un constat de la nouveauté créée par le bijuridisme? C'est certainement un défi pour les rédacteurs, mais en quoi cela constitue-t-il un défi pour un citoyen canadien qui consulte la loi? J'entends vos mots, mais j'ai de la difficulté à saisir en quoi cela doit nous alerter dans notre travail, autre que de constater la beauté du bijuridisme, la nouveauté et le caractère unique.

M. Kasirer : Cela provient à la fois de ce constat que vous faites et d'une réalité ambiante; une réalité préexistante en droit canadien. Le défi se loge à deux niveaux : dans un premier temps, pour les rédacteurs, dans la confection même de la loi, il faut tenir compte non seulement du caractère supplétif de la loi, le fait qu'une loi fédérale s'adresse à un lectorat civiliste et de common law en même temps, de telle sorte qu'ils doivent, tous les deux, abstraction faite de leur langue officielle pratiquée, se trouver confortable devant la loi. L'impact est certain à l'égard de la confection de la loi. On voit cela déjà chez les juristes qui travaillent à la préparation des lois. On ne réfléchit plus dans l'abstrait pour savoir ce que veut dire la fiducie au Québec, et ce que veut dire la fiducie en Ontario. On cherche à penser aux deux en même temps, en essayant de dégager toutes les retombées de la loi avant l'heure, une espèce d'efforts préventifs dans la préparation de la loi. C'est un défi dans la rédaction.

Il y a également un défi dans l'interprétation de la loi. Les lois s'adressent non seulement aux juges et aux professeurs mais aux citoyens qui se retrouvent davantage maintenant dans les lois du Canada, puisque dans « bilingue » et « bijuridique », il entend en quelque sorte son langage dans le texte même de la loi. Je pense qu'il est juste de dire que dans l'interprétation des lois fédérales — et c'est certainement le cas pour le juriste québécois — on a toujours compris qu'il faut méditer les mots, non seulement dans un langage fermement civiliste, mais avec une petite oreille ouverte de ce que ceci veut dire pour le « common law ». Depuis toujours, on fonctionne avec ce dialogisme dont je fais état, de ce rapport que le droit civil est toujours confronté à l'autre. Ceci se voit dans la confection même du Code civil du Québec. Les nouveaux droits des sûretés, façonnés dans un langage civiliste mais à partir d'idées qui proviennent en grande partie du Personal Properties Securities Act. Je pense que cela joue sur les deux tableaux.

La présidente : Vous nous avez parlé, monsieur Kasirer, de l'aspect interactif de la relation du droit civil et de la common law. Vous avez mentionné les deux traditions de droit au Canada. Pouvez-vous développer davantage sur ce concept de l'influence mutuelle des deux traditions l'une sur l'autre.

Mr. Kasirer: The question is very good, especially for a Quebec legal scholar who tends to see this influence as something we are subjected to, and are often defensive about. We want to protect civil law from this influence, civil law which is almost unique in North America. Protecting it from the influence of common law which is perceived as negative.

But reality is very different. Civil law in Quebec, namely in the newly constructed Civil Code, is enhanced by its contact with common law. Earlier on, I gave the example of securities legislation, especially security on moveable property, which has always posed a problem for Quebecers. The Civil Code Revision Office has begun opening up to common law rather than remaining defensive. In doing so, we have successfully integrated a legal mortgage regime into the Civil Code, while respecting civil property laws, and we did the same thing in terms of trusts. It is a two-way street. Sometimes, common law experts do not see that, but they should. Federal legislation should promote that, and I think they will do that by giving more visibility to civil language. I will give you an example. I work in the area of family law, and we know that in Quebec, there have been major innovations in family law, such as the partnership of acquests in 1969 and subsequently, family patrimony in Quebec. They are new in Quebec law.

In the 1970s, Ontario law was at a kind of standstill, because of a lack of innovation. Judges were forced to put together what we call constructive trusts, following the *Murdoch* case, Supreme Court dissent. Judges did not have the legislative machinery to move forward. What did the Ontario Parliament do? This is a little known but true fact. Queen's Park used the partnership of acquests model from Quebec law to draft the first Family Law Reform Act, which protected spouses who were economically disadvantaged — especially women working at home — to give them a kind of community of property like the one in Quebec. This exchange helped advance Ontario law while fully respecting common law tradition.

In the past, the imperviousness of bijuralism — in Quebec it is civil law and outside Quebec it is common law, and never the twain shall meet — was an obstacle that was not really necessary. One of the advantages of the act you are studying today is that the visibility, for someone from Ontario, of civil law language in both languages and common law language in French, gives rise to this dialogue. As it does for the Quebecer who considers the presence of the other as a necessary part of life in Canada. It will advance the law. I hope that the people who are drafting the federal legislation and who are working on this project recognize first and foremost that they are the driving force behind that. As Senator Nolin said, it is for the most part bi-juralism, but it is also something else. They must take that into account when they work on acts 3 and 4.

M. Kasirer : La question est très bonne; surtout pour un juriste québécois qui a souvent tendance à voir cette influence comme quelque chose qu'on subit et parfois sur la défensive. On veut protéger le droit civil de cette influence du droit civil presque seul en Amérique du nord. Protéger cela d'une influence, vue comme néfaste, peut-être de la common law.

Mais la réalité est tout autre. Le droit civil du Québec, notamment dans sa nouvelle facture dans le Code civil, se trouve nourri par son contact avec la common law. J'ai donné tout à l'heure l'exemple du droit des sûretés, surtout les sûretés mobilières qui ont toujours posé problème aux Québécois. L'Office de révision du Code civil a amorcé une démarche d'ouverture vers la common law plutôt qu'une approche défensive. On a ainsi réussi à intégrer un régime d'hypothèques légales à l'intérieur du Code civil dans le grand respect du droit des biens civiliste, même chose en matière de fiducie. C'est une rue à double sens. Parfois, les experts en common law ne le voient pas, mais ils devraient le voir. La législation fédérale devrait promouvoir cela, et je pense qu'ils vont le faire en donnant une visibilité au langage civiliste. Je vous donne un exemple. Je travaille en droit de la famille et nous savons qu'au Québec, il y a eu de grandes innovations en droit de la famille, que ce soit la société d'acquêt de 1969 et par la suite, le patrimoine familial du Québec. Ce sont des nouveautés pour le droit québécois.

Le droit ontarien était, dans les années 70, figé en quelque sorte, par l'absence d'innovation. Les juges étaient condamnés à bricoler ce qu'on appelle le « constructive trusts », à la suite de l'affaire *Murdoch*, une dissidence de la Cour suprême. Les juges n'avaient pas la machinerie législative pour aller de l'avant. Qu'a fait le parlement ontarien? C'est un fait méconnu mais vrai. Le Parlement de Queen's Park a puisé dans le modèle de société d'acquêt offert par le droit québécois pour se doter d'une première « Family Law Reform Act » qui protégeait l'époux économiquement défavorisé — surtout la femme qui travaille à la maison — pour lui donner une espèce de communauté de biens québécoise. C'est cet échange qui a fait avancer le droit ontarien dans le grand respect de la tradition de la common law.

Par le passé, le problème de l'étanchéité du bijuridisme — le Québec, c'est le droit civil et l'extérieur du Québec, c'est le common law « and never the twain shall meet » — posait un obstacle qui n'était pas tout à fait nécessaire. L'un des bienfaits de la loi que vous étudiez aujourd'hui est que la visibilité, pour l'Ontarien, du langage du droit civil dans les deux langues et du langage de la common law en français, amène ce dialogue. Tout comme pour le Québécois qui tient la présence de l'autre un peu comme un fait nécessaire de la vie au Canada. Cela va faire avancer le droit. Je souhaite que ceux qui s'occupent de la confection des lois fédérales et qui travaillent sur ce projet reconnaissent d'abord le fait qu'ils sont un peu la force motrice de cela. Comme le sénateur Nolin le dit, c'est le bijuridisme en grande partie, mais c'est autre chose aussi. Ils doivent prendre ceci en ligne de compte lorsqu'ils travaillent la loi numéro 3 et 4.

[English]

Senator Sibbeston: Professor Kasirer, you talked about legal diversity and mentioned Aboriginal law. When Senator Joyal was talking about this bill, he raised the notion of Aboriginal law being recognized on the same basis as common law and civil law, and that is something that I am sure jurists and other people in our country will work toward.

You also mentioned Nunavut. You said that Nunavut is a territory where 85 per cent of the people are Inuit, and that from there might come forth a body of law that will be Aboriginal in nature — Inuit in nature. Is this what you are talking about?

Mr. Kasirer: Exactly.

Senator Sibbeston: You are not just talking about section 35, referring to Aboriginal rights and the laws that come from that?

Mr. Kasirer: No. You are right to underline the different legal bases for an eventual recognition, on the same plane as the common law and the civil law, of Aboriginal law within the structure of the work you are doing now. One would make the case, of course, that Inuit legal culture, to take just that example, is something that does not date from 1999. It is quite the reverse. However, in the late 1990s there was a formal recognition of not only the existence of the territory but, linguistically and juridically, of another legal culture that is to be brought into the mainstream of the formal structures of Canadian law.

To my mind, that poses a huge challenge culturally and linguistically. What is nice about the bi-juralism project is that it is not incompatible with that. Some people see the “twoness” of bijuralism as exclusionary. I would point out, and encourage everyone to take the view, that bi-juralism is by no means exclusionary. In fact, it is an open model that will lead to a poly-jural model, a multiple model, as time goes on.

However, to equip ourselves to do that when a legal tradition is not codified in a civil code, as in the case of Quebec, or accessible through the body of published judgments, as in the case of the precedents of the common law, but is part of an oral tradition where there is no formal legal culture of lawyers and judges to prop it up, the challenge to the Minister of Justice and, indeed, to Parliament to bring that into the fold is immense and will require the Department of Justice to work in a different way, although in the same spirit.

Senator Sibbeston: It is an exciting notion that our legal system would eventually recognize Aboriginal legal customs and traditions. It is interesting that in the Tlicho Agreement, which will be coming before senators soon, there is a provision whereby the courts will have to recognize Tlicho customs and traditions.

[Traduction]

Le sénateur Sibbeston : Professeur, vous nous avez parlé de la diversité du droit en parlant du droit autochtone. Lorsque le sénateur Joyal a parlé du projet de loi, il a évoqué l'idée de donner au droit autochtone la même reconnaissance que celle qu'on donne à la common law et au droit civil, et je ne doute pas que ce soit là quelque chose que les juristes et d'autres encore s'emploient à réaliser.

Vous avez également parlé du Nunavut. Vous avez dit que dans ce territoire, 85 p. 100 des habitants étaient inuits, ce qui pourrait donner naissance à un corpus législatif essentiellement autochtone, ou plutôt inuit. Est-ce bien de cela que vous parlez?

M. Kasirer : Précisément.

Le sénateur Sibbeston : Mais vous ne parlez pas simplement de l'article 35 en parlant des droits des Autochtones et des lois qui en découlent?

M. Kasirer : Non. Vous avez parfaitement raison de signaler les différentes bases juridiques qui ouvriraient éventuellement sur une reconnaissance sur un pied d'égalité avec la common law et le droit civil, la reconnaissance d'un droit autochtone dans le cadre de la structure du travail que vous effectuez actuellement. On pourrait bien sûr faire valoir que la culture juridique inuite, ce n'est qu'un exemple, ne date pas de 1999, bien au contraire. Par contre, vers la fin des années 90, on a officiellement reconnu non seulement l'existence du territoire, mais aussi sur le plan linguistique et juridique, celle d'une autre culture juridique qui doit maintenant être intégrée dans les structures formelles du droit canadien.

À mon sens, cela représente un énorme problème culturel et linguistique. Ce qui est séduisant dans le projet du bijuralisme, c'est que cela n'est pas incompatible. Pour certains, la dualité du bijuralisme porte à exclure, mais je dois vous rappeler, et j'exhorte tout le monde à adopter cette attitude, que le bijuralisme n'est nullement porteur d'exclusions. Au contraire, c'est un modèle ouvert qui finira par déboucher sur un modèle multiple, un modèle polyjural pourrions-nous dire.

En revanche, pour nous donner les moyens de le faire alors même qu'une tradition juridique n'est pas codifiée dans un code civil, comme c'est le cas au Québec, ou qu'elle n'est pas accessible par le truchement d'une jurisprudence publiée, par exemple, dans le cas des précédents en common law, mais lorsqu'elle fait plutôt partie d'une tradition orale sans véritable culture légale formelle personnifiée par des avocats et des juges qui la mettent en valeur, le problème qui se pose au ministre de la Justice et, au demeurant aussi, au Parlement, pour ramener ce nouveau droit dans le giron est considérable et exigera du ministère de la Justice qu'il travaille différemment, mais toujours dans le même esprit.

Le sénateur Sibbeston : L'idée que notre système juridique finisse par reconnaître les coutumes et les traditions juridiques autochtones est tout à fait enthousiasmante. Il est intéressant de voir que dans l'accord concernant les Tlicho, dont les sénateurs seront bientôt saisis, on trouve précisément une disposition qui obligera les tribunaux à reconnaître les coutumes et les traditions des Tlicho.

I practised law in the Northwest Territories and spent time defending people under the Criminal Code, and I always found it a challenge because the Criminal Code is written with the people in the South in mind, with its concepts of break and enter and other criminal offences. It is always a challenge to adapt those concepts and also the penalties that are provided for in the Criminal Code.

There is currently a bill before the House of Commons dealing with cruelty to animals, to which the Senate is interested in adding a provision to deal with Aboriginal hunting practices. People kill animals for their livelihood and as a way of life in the North. There is an attempt to put a provision in our Criminal Code that recognizes the Aboriginal reality in the North, yet the federal government, through the Department of Justice, has resisted this. For the first time, we have attempted to do something especially for the North and for Aboriginal people, and the whole system — the government, the status quo — resists it completely, wanting no special provisions like that. They just want a law that applies to every Canadian, not recognizing the special situation of Aboriginal people. I find it ironic that there is that resistance, but that would fit in with what you say, that native practices and customs should be recognized in our law. We are trying, and are having a difficult time.

Would you comment on that?

Mr. Kasirer: It is a good opportunity, from the perspective of the law that you have under study today, to ask yourselves whether there is anything in this law that would preclude the sort of welcome recognition of which you speak.

My view is that there is nothing in the statute that does it. As a methodological technique predicated on the recognition of difference under the aegis of the federal scheme — just as Quebec's difference juridically is recognized without necessarily hiding it in the federal legislation, as was the case in the past I think it is fair to say, just as the common law in French is now rendered visible here — I think the aspiration is completely compatible with this kind of project, to say that Aboriginal law, too, should be welcomed and recognized in this federal structure.

I am optimistic but I take your point, because I think the fundamentals of it have been made on a number of occasions by Canadian courts, including the Supreme Court of Canada. It requires a change in mentality as to what law is. As Canadians typically go looking for laws in the statute books or in published judgments, they have to be encouraged — as one of the judges of the Supreme Court of Canada remarked — to go looking for law in customary practices, in stories, in that legal anthropologists and native peoples who understand their customs as the cement of their communities understand that to be law, too.

J'ai exercé dans les Territoires du Nord-Ouest et j'ai eu à défendre des gens au pénal, et j'ai toujours trouvé cela très difficile parce que le Code criminel est conçu dans l'esprit des gens du Sud, avec des notions comme l'introduction par effraction et autres délits de ce genre. Il est toujours difficile d'adapter ces concepts, mais également les peines qui sont prévues par le Code criminel.

Il y a actuellement aux Communes un projet de loi concernant la cruauté envers les animaux, un projet de loi auquel le Sénat voudrait ajouter une disposition concernant les méthodes de chasse des Autochtones. Il y a là des gens qui tuent des animaux pour leur subsistance, parce que c'est leur mode de vie là dans le Nord. On essaie maintenant d'introduire dans le Code criminel une disposition qui reconnaît justement cette réalité autochtone dans le Nord, et pourtant le gouvernement fédéral, en l'occurrence le ministère de la Justice, résiste à cela. Pour la première fois, nous essayons de faire quelque chose de particulier pour le Nord et pour les Autochtones, et le système tout entier — le gouvernement, l'immobilisme — freine des quatre fers et ne veut aucune disposition spéciale comme celle-là. Le gouvernement veut uniquement une loi qui vaudrait pour tous les Canadiens sans accorder une attention particulière à la situation propre aux Autochtones. Je trouve cette résistance un peu ironique, mais cela cadre bien avec ce que vous dites, en l'occurrence que les coutumes et les pratiques autochtones devraient être reconnues par la loi. C'est ce que nous essayons de faire, mais nous avons bien du mal.

Pourriez-vous nous donner votre avis à ce sujet?

M. Kasirer : C'est une excellente occasion, vu sous l'angle de la mesure législative que vous étudiez aujourd'hui, de vous demander s'il y a dans ce texte de loi quoi que ce soit qui empêcherait ce genre de reconnaissance attendue dont vous parlez.

À mon avis, je dirais non. Comme technique méthodologique reposant sur la reconnaissance d'une différence sous l'égide de l'appareil fédéral — tout comme la différence du Québec sur le plan juridique est reconnue sans qu'elle soit nécessairement dissimulée dans la législation fédérale, comme c'était le cas jadis je crois, on peut en effet dire, tout comme la common law en français acquiert maintenant une visibilité ici — je pense que cette aspiration est parfaitement compatible avec ce genre de projet, le fait de dire que le droit autochtone, lui aussi, devrait être reconnu et accueilli dans cette structure fédérale.

Je demeure optimiste, j'entends bien ce que vous dites parce qu'à mon avis, les assises de la chose ont déjà été posées à plusieurs reprises par les tribunaux canadiens, et même par le Cour suprême. Il faut pour cela un changement de mentalité par rapport à ce qu'est véritablement le droit. Le plus souvent, le Canadien cherchera le droit dans les textes de loi, dans les jugements, et il faut donc les inciter plutôt — comme le signalait d'ailleurs l'un des juges de la Cour suprême — à aller le chercher dans les coutumes, dans les relations orales, dans tout ce que les anthropologues juristes et les Autochtones qui comprennent leurs coutumes et les voient comme ce qui soude leurs collectivités considèrent également faire partie de leur droit.

Part of what is going on in this proposed legislation is what is law? That is exactly the perspective from which the Aboriginal question should be entered into, not just the recognition in section 35 of the Charter, not just Nunavut — these are important moments — but more broadly speaking a recognition that law does not always look the way it does in the south.

The Chairman: May I suggest you read the presentation that we had from the minister yesterday? Senators Watts, Adams and Gill were here so there was a good exchange with the minister. Perhaps you could read that too. It was most encouraging.

Senator Cools: I would like to welcome the witness. I have great difficulty understanding precisely what you mean by the dialogic interaction between the common law and the civil law. I think law is more than an interaction of cultures — diversity, intercultural and cross-cultural interaction. I think the law is a different sort of thing.

I have great concerns, professor, because we are in a community today quite often where the law is what the minister says it is; or the law is what some other person says it is. I am quite a reader of the law, and I tell you in many vast areas of the law — the most recent example is marriage — the thread of the law is being severed, as decisions are being made based on individual people's opinions. Blacks do not have a lot to say about that sort of thing. For example, the point Senator Sibbeston was just making, I would articulate in an opposite way. I would say that the problem that Aboriginal peoples are having in respect of hunting rights, et cetera, is coming out of the fact that the Department of Justice is foisting a new concept of law upon them, whereas, for example, if one were to follow the old threads of the common law one would find the Aboriginal right to hunt and enjoy the bounty of fishing and hunting was an integral part of that law. I just raise some of these concerns. I have not listened to you before but now I will make it my business to read more about your ideas.

I will give another example where I have a difficulty with this. I am sure it is no secret here, honourable senators, that for years, ministers of justice were supposed to pay attention to the balance of the two legal systems, and within the Department of Justice. The language has disappeared, but in the old days they used to call them the Roman lawyers. This is an old term. In later years they were called civilists and then the common lawyers. Those were the two terms that were used. It used to be said years ago that the Department of Justice and assistant ministers — the ministers do what they say — should pay great attention because the cast of mind of the civil law is different from the cast of mind of the common law. This is a vast subject and I will make sure I read your testimony carefully because you are raising large and, I think, profound issues.

Ce projet de loi vient en partie à poser la question de savoir ce qu'est au juste le droit. Et c'est précisément là l'angle sous lequel il faudrait voir la question autochtone, et pas simplement la reconnaissance à l'article 35 de la Charte, et pas uniquement le Nunavut — ce sont des éléments importants, certes — mais de façon plus générale, une reconnaissance du fait que le droit ne voit pas toujours les choses de la même façon que dans le Sud.

La présidente : Je voudrais vous recommander de lire l'exposé que nous a livré le ministre hier? Les sénateurs Watts, Adams et Gill étaient présents et il y eut donc un excellent échange de vues avec le ministre. Vous pourriez peut-être le lire vous aussi. Il était fort encourageant.

Le sénateur Cools : Je voudrais souhaiter la bienvenue au témoin. J'ai énormément de difficulté à comprendre précisément ce que vous entendez par l'interaction dialogique entre la common law et le droit civil. À mon sens, le droit est bien plus qu'une interaction entre cultures, puisque c'est une question de diversité, d'interaction interculturelle et pluriculturelle. Je crois que le droit est entièrement quelque chose de différent.

J'ai de vives inquiétudes, monsieur, car nous vivons dans une communauté aujourd'hui où, trop souvent, une chose est légale quand le ministre dit qu'elle l'est, ou quand quelqu'un d'autre le dit. Je lis beaucoup sur le droit, et je dois vous dire que dans bien des domaines du droit — l'exemple le plus récent étant le mariage —, on est en train de rompre le cordon ombilical du droit, puisque l'on prend des décisions fondées sur des opinions individuelles. Les Noirs n'ont pas tout à fait droit au chapitre à cet égard. Je m'explique : le point de vue que le sénateur Sibbeston vient d'exprimer, je l'exprimerai d'une manière tout à fait contraire. Je dirai que les problèmes qu'éprouvent les Autochtones relativement au respect des droits de chasse, pour ne citer que cet exemple, tiennent au fait que le ministère de la Justice est en train d'imposer un nouveau concept de droit aux Autochtones, alors que si l'on suivait les vieux fils conducteurs de la common law, on apprendrait alors que le droit des Autochtones de chasser et de jouir de la récolte de leur pêche et de leur chasse faisait partie intégrante de la loi. Je ne fais que signaler quelques points qui me préoccupent. Je n'ai pas eu l'occasion de vous entendre auparavant, mais désormais, je vais me faire un devoir de me renseigner sur vos idées.

Je vais vous donner un exemple de quelque chose d'autre qui me dérange. Je suis sûr que ce n'est un secret pour personne, honorables sénateurs, que depuis des années maintenant, les ministres de la Justice sont censés accorder une attention particulière à l'équilibre des deux systèmes juridiques, et ce, dans l'ensemble du ministère de la Justice. La terminologie est peut-être différente, mais dans le bon vieux temps, on parlait des juristes romains. Bien entendu, c'est un vieux terme. Plus tard, on a commencé de parler de civilistes et d'avocats en common law. Ce sont ces deux termes qu'on utilisait. On disait autrefois que le ministère de la Justice et les ministres adjoints — comme les ministres font ce qu'ils disent — devaient faire très attention, car la façon de penser en droit civil est différente de celle de la common law. Le sujet est vaste, et je vais tâcher de lire votre témoignage attentivement, car vous êtes en train de soulever des questions qui sont, à mon avis, vastes et fondamentales.

For example, a little while ago, I had a conversation with some individuals who had done much work at these international criminal tribunals. Some of these people were lawyers and they have a great concern that the entire system is moving toward pushing away the common law notions of rules of evidence and so on and moving in another direction, which seems to be supported by the civilist tradition, and importing other systems. I am not an authority on any of this but I just have a little uneasiness because the mind of Parliament is a common law mind. It simply is. The traditions are common law — I say that with all due respect — and what has been happening in recent years is that we are having legislation coming to us, bills, where a civilist approach is being taken, for example, Bill C-20, which we have fought, the clarity bill. It is alien to the common law, for example, for a minister of justice to propose in a bill that the realm, the kingdom, or the territory can be divided. This is unheard of. Some would call that treasonous. Common law would call that treasonous. Yet such bills are coming forward.

I am not really prepared for you today but I wonder if you could give some comment, because the pressure of the common law to yield in the international criminal court circuits, to yield to the civil law, is great. I could go on forever because I do not believe those international criminal courts have proper jurisdiction anyway, and the sovereignty of the courts is another question.

Could you comment on that rather convoluted set of questions? The aim in a society is towards diversity of people, acceptance of people, proper laws and equal laws for all. I have great concerns at what I see sometimes as the bending of the law. For example, another thing that has happened recently is that the Minister of Justice, as Attorney General — he has two roles — argued on one side of an issue before the courts and then one day changed his mind and argued on the other side. It was a new minister. My understanding is that Her Majesty's mind is not easily changed and that an attorney general is not properly authorized to go into a court to argue against Her Majesty in Parliament, but that is what has happened.

Could you comment on this?

Mr. Kasirer: Senator Cools, you raise a lot of points. I am not sure I will be able to do your questions justice.

Let me just say that my perspective is not one of alarm when I think of the relationship between the common law and the civil law in Canada, and it is certainly not one of the hegemony of the civil law over common law.

That is not my perspective.

Par exemple, il y a quelques instants, j'ai eu une conversation avec des personnes qui avaient beaucoup contribué aux travaux des tribunaux pénaux internationaux. Certaines de ces personnes étaient juristes, et elles se sont dites très inquiètes du fait que le système juridique est en train de s'éloigner de notions de la common law comme la règle de la preuve et ainsi de suite et d'être orienté dans une autre direction, qui semble être appuyée par la tradition civiliste, bref, d'importer d'autres systèmes. Je ne suis pas une autorité en la matière, mais toute cette question me dérange quelque peu, car le schéma de pensée sous-tendant le Parlement s'inscrit dans la tradition de la common law. C'est la réalité pure et simple. Les traditions sont fondées sur la common law — et je le dis en toute révérence. Or, ces dernières années, des textes législatifs, des projets de loi, nous parviennent où l'approche civiliste est évidente. Le projet de loi C-20, le projet de loi sur la clarté de la question référendaire, contre lequel nous nous sommes inscrits en faux, est un bon exemple. Qu'un ministre de la Justice propose un projet de loi portant sur la division possible du royaume ou du territoire est étranger à la common law. C'est inouï. D'aucuns diront que c'est même de la trahison. En common law, ce serait de la trahison. Pourtant, on propose bel et bien des projets de loi de ce genre.

Je ne suis pas tout à fait préparé pour vous aujourd'hui, mais j'aimerais avoir votre réaction, car la pression pour assujettir la common law au droit civil, pression exercée dans le circuit des tribunaux pénaux internationaux, est énorme. Je pourrais vous en dire long sur ce sujet, car je ne pense pas que les tribunaux pénaux internationaux aient juridiction en la matière de toute façon. Quant à la souveraineté des tribunaux, c'est une autre paire de manches.

Que répondriez-vous à ce genre de questions relativement complexes? Toute société digne de ce nom doit accepter la diversité et adopter des lois qui s'appliquent également à tous ses membres. La tendance que je constate parfois à vouloir infléchir la loi m'inquiète vivement. Tout récemment, par exemple, le ministre de la Justice, dans son rôle de procureur général — c'est un de ses deux rôles — a plaidé devant les tribunaux dans un sens pour une affaire puis du jour au lendemain a changé d'avis et a plaidé dans le sens totalement contraire. Ce ministre est tout nouveau. Sauf erreur, Sa Majesté ne change pas facilement d'avis et un procureur général n'a pas pour mandat de plaider devant les tribunaux contre l'avis de Sa Majesté, mais c'est bien ce qui s'est passé.

Qu'en pensez-vous?

M. Kasirer : C'est toute une série de questions que vous soulevez, madame le sénateur. Je ne suis pas sûr de pouvoir y répondre comme il le faudrait.

Je vous dirais simplement que pour moi la relation entre la common law et le droit civil au Canada ne me cause pas d'alarme et qu'il n'y a certainement pas hégémonie du droit civil vis-à-vis de la common law.

Ce n'est pas ainsi que je vois les choses.

I note a couple of things. This idea of an ongoing dialogue between the civil law and the common law is ancient. You mentioned Blackstone in your remarks and he was influenced by Roman law. Indeed, some of the great common law lawyers learned the common law of contract developed by Joseph Robert Pothier. In the great common law tradition, there is a presence of the civil law.

Certainly the Quebec experience speaks to a sense that the originality and the historical legacy of the civil law, essential to understanding Quebec's place in Canada, can be recognized and celebrated while learning, through this dialogic process, from the common law. Thus we have some of the examples that I gave from secured transactions, trust and family law, whereby this process of dialogue is mutually nourishing, as opposed to one that keeps people on the defensive.

I strongly believe that the proposed legislation before us is good for Canada. Certainly I do not see any undue pressure of the civil law on the common law through this bill. Indeed, one of the lovely things about this bill is the bold and visible recognition of the common law in French. You speak of the Department of Justice as having, in the olden days, a mindset that was not open to difference. This is new, wonderful and a good thing for common lawyers.

Similarly, there is the idea of separate but equal models for the way in which Canadian law proceeds. My point about there being a dialogical character of jurisprudence under the broad hat of the Canadian federal state, and, in particular, in respect of federal legislation, also holds huge potential for adding to the richness of federal legislation without necessarily giving in to what some people legitimately fear. I hear what you say about the common law. Civilians are more apt to worry about the influence of the common law as something that might trip up or dilute some of the fine historical character of the civil law.

Indeed, one of the reasons that Canada is a model for Europeans in respect of the interaction of legal systems is that we have not adopted the discourse of separation. We are into the discourse of comparison; and that is promoted in this bill.

Senator Cools: I have no problems with any of that. You are talking about the openness of the law and the ability of the law to respond. I have absolutely no quarrel with any of that.

Perhaps I will raise my concern at a later date, chairman, when we consider another bill that requires examination of these international, so-called "legal" arrangements, in particular around the international criminal courts. When such a bill is before us, we never have enough time to study it and to hear witness testimony. Many Canadians were involved in these cases before the international criminal courts. They have a wealth of knowledge in respect of the subject matter. Former U.S. Attorney General Ramsay Clark appeared before some of these courts. We could be well-served to hear some of their testimony. When we do these bills they fly by in five minutes. I keep hearing great concern

J'ai deux petites remarques à faire. L'idée d'un dialogue constant entre le droit civil et la common law ne date pas d'aujourd'hui. Dans vos remarques vous avez cité Blackstone et son influence c'était le droit romain. Dans la grande tradition de la common law, il y a la présence du droit civil.

Il est certain que l'expérience québécoise montre que l'originalité et l'héritage historique du droit civil, essentiel pour comprendre la place du Québec dans le Canada, peut être reconnue et glorifiée tout en tirant, par le biais de ce dialogue, des enseignements de la common law. Vous avez ainsi certains de ces exemples que j'ai donnés à propos des transactions garanties, du droit fiduciaire et du droit familial, où ce dialogue est mutuellement enrichissant et non pas facteur de réactions défensives.

Je suis intimement convaincu que la loi qui nous est proposée est bonne pour le Canada. Je ne vois certes pas de pression indue exercée par le droit civil sur la common law dans ce projet de loi. D'ailleurs, une des beautés de ce projet de loi est sa reconnaissance audacieuse et visible de la common law en français. Vous dites qu'aux bons vieux jours le ministère de la Justice ne supportait pas l'idée de différence. Ce qui est proposé est nouveau, merveilleux et pain béni pour les juristes de common law.

De manière analogue, il y a cette idée de séparation mais d'égalité des modèles pour l'application du droit canadien. Cette notion de dialogue au niveau de la jurisprudence dans le contexte de l'État fédéral canadien, et, en particulier, dans le contexte de la législation fédérale, offre également un énorme potentiel de richesses supplémentaires pour la législation fédérale sans forcément prêter le flanc à ce que certains peuvent craindre légitimement. Je vous entends sur ce que vous dites de la common law. Les civilistes ont tendance à s'inquiéter d'une influence négative de la common law susceptible de piétiner ou de diluer certaines des plus belles caractéristiques historiques du droit civil.

En fait, une des raisons pour laquelle le Canada est un modèle pour les Européens en matière d'interaction des systèmes juridiques, c'est parce que nous n'avons pas adopté le discours de la séparation. Nous avons adopté le discours de la comparaison et c'est ce que promeut ce projet de loi.

Le sénateur Cools : Tout cela ne me pose aucun problème. Vous parlez de l'esprit d'ouverture du droit et de la faculté de réaction du droit. Je ne le conteste absolument pas.

Madame la présidente, je reviendrai peut-être sur ces questions plus tard quand nous étudierons un autre projet de loi qui nécessite l'examen de ces ententes soi-disant « juridiques » internationales surtout celles qui touchent les cours pénales internationales. Quand nous sommes saisis de projets de loi de ce genre, nous n'avons jamais suffisamment de temps pour les étudier ni pour entendre des témoins. De nombreux Canadiens ont participé à ces procédures devant les cours pénales internationales. Ils possèdent une somme de connaissances majeures sur cette question. L'ancien procureur général américain Ramsay Clark a comparu devant certaines de ces

that there is great pressure to jettison the rules of evidence and many other sets of notions as we know them. I would be happy to be proven wrong on that point. That is my concern.

I do not think it is a dialogic problem but rather a political problem that the committee should examine. When you attend these international tribunals, you learn that the first rule is to have a formal process and system. You need evidence that is tangible and provable and that can be tested and stand up under cross-examination. In many instances before the international criminal courts, evidence cannot be gathered because it is in another country. Rwanda presented such a problem. It is my understanding that once the process begins it is truly one that has to fulfil the formal standards that accompany it. I would not mind dialoguing with you later on this.

It is a huge issue and the professor knows that it is quite a different situation from the courts at Nuremberg, but we can discuss that another time.

[Translation]

Senator Joyal: I apologize for having missed the first part of the meeting. I had another commitment earlier with my colleague Senator Andreychuk, who would have liked to participate in this meeting.

I would like to pick up where you left off earlier on the philosophical compatibility of common law and civil law. My perception as a legal scholar is that the new Quebec Civil Code and Canadian common law as we know it 25 years after the Charter now has more concordance of values than we have ever seen before in the former code and in traditional common law. The Quebec legislator recognized it in the preliminary provision of the Civil Code, which reads as follows:

The Civil Code of Quebec, in harmony with the Charter of Human Rights and Freedoms and the general principles of law, governs persons, relations between persons, and property.

When our values are based on a system that must express the provisions of charters, in my opinion, we are in an entirely different world from the one portrayed by the two watertight systems that we attempted to maintain in the past. There is osmosis between the two charters. I do not dare say that that was the teaching in our classrooms, I would not want to insult certain professors. The Quebec government's catalogue on the history of the Civil Code of Quebec appears to recognize that the Civil Code of Quebec is not a purely French civil law code. We relied on that portrayal of the code. The code is a partial codification of common law. The entire part on the effects of commerce came from common law. The Evidence Act

cours. Entendre leurs témoignages nous servirait énormément. Nous examinons ces projets de loi en cinq minutes. J'entends continuellement parlé d'énormes pressions visant à supprimer les règles de la preuve et toute une série d'autres notions de ce genre. C'est inquiétant. Si on peut me détromper, j'en serais très heureuse mais pour le moment cela m'inquiète.

D'après moi ce n'est pas le problème dialogique mais plutôt le problème politique que notre comité devrait examiner. La première règle qu'on apprend dans ces tribunaux internationaux c'est la nécessité d'une procédure et d'un système formel. Les preuves doivent être tangibles et prouvables et résister au contre-examen. Souvent dans ces cours pénales internationales, les preuves ne peuvent être recueillies parce qu'elles se trouvent dans un autre pays. C'est ce qui s'est passé pour le Rwanda. D'après mes renseignements, une fois la procédure lancée il est impératif de suivre des normes formelles. J'aimerais bien discuter plus tard de ces questions avec vous.

C'est un problème énorme et vous savez que la situation est totalement différente de celle qui prévalait lors des procès de Nuremberg mais nous pourrions en rediscuter une autre fois.

[Français]

Le sénateur Joyal : Excusez-moi d'avoir été absent pendant la première partie de la rencontre. Je devais participer à un autre engagement plus tôt avec ma collègue le sénateur Andreychuk qui aurait voulu participer à cette réunion.

Je voudrais reprendre là où vous l'avez laissé tantôt, soit la compatibilité philosophique entre le common law et le droit civil. Ma perception comme juriste est qu'il y a actuellement dans le nouveau Code civil du Québec et dans le common law canadien tel qu'on le connaît aujourd'hui après 25 ans de charte, une plus grande concordance de valeur que jamais on n'en avait notée auparavant entre l'ancien Code civil et le common law traditionnel. Le législateur au Québec l'a reconnue dans la disposition préliminaire du Code civil puisque si je la lis, elle dit ceci :

Le Code civil du Québec régit en harmonie avec la Charte des droits et libertés de la personne et les principes généraux du droit les personnes et les rapports entre les personnes ainsi que les biens.

Lorsque l'on établit comme fondement de valeurs qu'un système doit exprimer les dispositions des chartes, à mon avis, on est dans un tout autre monde que celui de la caricature de l'étanchéité des deux systèmes qu'on avait bien voulu entretenir autrefois. Il y a une osmose entre les deux chartes. Je n'ose pas dire que c'était l'enseignement prodigué dans nos salles de cours, je ne voudrais pas insulter certains professeurs. Le catalogue de l'exposition du gouvernement du Québec sur l'histoire du Code civil du Québec semble reconnaître que le Code civil du Québec n'est pas un code pur de droit civil français. On s'est reposé dans cette caricature du code. Le code est une codification en partie de common law. Toute la partie des effets de commerce provenait du

comes from common law. There are provisions that come from traditional French civil law. Several other provisions linked to commerce are a kind of codification of common law.

In other words, Quebec civil law is not a pure law as people tend to say it is or to perceive it traditionally. It is characteristic of Quebec's society. Quebec is the only province that has codified, that has used the approach of codifying laws that govern relationships between individuals and people.

When you look at the Civil Code of Quebec philosophically in the context of the Charter and you consider that the provisions and the law correspond to common law, there is greater symbiosis between the two systems. I think we need a more in-depth look at the nature of the two systems now. That is why, in my opinion, the current harmonization approach is possible and honest, in that it makes the common values of the two legal systems law.

I have not read many articles, research or papers that have attempted to do this new analysis of the Civil Code of Quebec as it compares to common law. I read the article by Professor Pineau from the University of Montreal, who gave a very interesting conference as part of the bicentennial last month. He addressed the question to some extent, but it was far from a comparative analysis of the two systems. And since at McGill, you have used an approach to compare the two systems, can you confirm or deny what I see to be the concordance or the ability to harmonize the two systems, or am I exaggerating?

Mr. Kasirer: I do not think so, your reading is very accurate. There are many things I did not want to omit. First comment: this unitive value that you refer to, which is precisely more and more visible in the daily lives of Canadians, does not necessarily lead legal traditions towards uniformity in law or in drafting of the law. That is an important point. In the past, we were afraid of the bland nature of federal legislation that sought to impose a kind of cookie-cutter approach in Canada that did not have the flexibility to recognize differences. The unity that you refer to with regard to this bill is a unity that takes differences into account.

With respect to your concept of watertight systems, the concept of purity, I might say that the purity of civil law is part of your experience as a legal expert, as it is part of mine and that of all Quebecers, when we look at our civil law history. Let us be frank, we are a small civil law country, a small civil law jurisdiction, an island of civil law in a sea of common law. Everything we hear about the difficulty of living in French in North America has put Quebec law somewhat on the defensive.

At the end of the 1960s and in the early 1970s, the dominant theme in Quebec law was defensive. The influence of common law, the symbiotic relationship you evoke so eloquently, was something we had reservations about. The influence of common law might have the result of changing the very nature of civil law.

common law. La loi de la preuve vient du common law. Il y a des dispositions qui sont issues du droit civil traditionnel français. Plusieurs autres dispositions reliées au commerce sont une sorte de codification du common law.

En d'autres mots, le droit civil du Québec n'est pas un droit pur comme on a tendance à nous le présenter ou à le percevoir traditionnellement. Il est caractéristique de la société du Québec. Le Québec est la seule province où on a codifié, où l'on a utilisé l'approche de codification des lois qui doivent régir les rapports entre les individus et les personnes.

Lorsque l'on regarde philosophiquement le Code civil du Québec dans le contexte de la charte et que l'on considère les dispositions et le droit correspondant de common law, il y a une plus grande symbiose des deux systèmes. Je pense qu'il faut avoir un regard un peu plus percutant sur la nature des deux systèmes maintenant. C'est pourquoi, à mon avis, l'approche d'harmonisation actuelle est possible et honnête, dans le sens qu'elle fait droit à des valeurs communes aux deux systèmes juridiques.

Je n'ai pas lu beaucoup d'articles, de recherches ou d'ouvrages qui ont tenté de faire cette nouvelle analyse du Code civil du Québec par rapport au common law. J'ai lu l'article du professeur Pineau de l'Université de Montréal qui a fait une conférence très intéressante dans le cadre du bicentenaire le mois dernier. Il aborde un peu cette question mais on reste en deçà d'une approche comparative des systèmes. Et comme vous à McGill, vous avez utilisé une approche comparative des deux systèmes, pouvez vous me confirmer ou m'infirmer dans ce que je perçois être la concordance ou la capacité d'harmoniser les deux systèmes ou est-ce que j'exagère?

M. Kasirer : Je ne crois pas, votre appréciation est très juste. Il y a plein de choses que je ne voulais pas perdre. Premier commentaire, cette unité de valeur que vous évoquez, qui justement est de plus en plus visible dans la vie quotidienne des Canadiens, n'amène pas nécessairement les traditions juridiques vers une uniformisation du droit et de la facture du droit. C'est un point important. On avait peur autrefois du caractère fade des lois fédérales qui cherchaient à imposer au Canada une espèce de moule qui n'avait pas la flexibilité de reconnaître la différence. Cette unité que vous évoquez dans le cadre de ce projet de loi est une unité dans la différence.

Sur votre idée de l'étanchéité et de la pureté, le discours de la pureté du droit civil fait partie de votre expérience comme juriste, de la mienne et de l'ensemble des Québécois face à notre histoire du droit civil. Il faut dire franchement, nous sommes un petit pays de droit civil, une petite juridiction de droit civil dans une mer de common law. Tout ce discours qui rejoint celui de la difficulté de la vie de la langue française en Amérique du Nord a mis le droit québécois un peu sur la défensive.

À la fin des années 1960 et au début des années 1970, le discours défensif du droit québécois était le discours dominant. Donc l'influence du common law, ce rapport de symbiose que vous évoquez avec beaucoup d'élégance était quelque chose qui nous mettait un peu sur nos gardes. L'influence pouvait dénaturer le droit civil.

The cultural shift we saw in the 1970s was the result not only of instituting the Civil Code 10 years ago, but also of the process leading to the new code, when the Civil Code Revision Office approached Quebec civil law as a mature body of law, able to engage common law without necessarily becoming lost in the existing relationship of power.

What do we see in today's Quebec Civil Code? We see a concordance of values in many areas. There are some areas where we are not like anyone else. But we do see a concordance of values expressed in the conceptual language of civil law.

Let us take the *Fiducie du Québec* as an example. Article 12.60 of the Quebec Civil Code and those that follow provide for an ambitious institution that could be exported outside Canada, as a model for countries that have a civil law tradition but who have never been able to institute the excellent idea of a trust of this nature, which is rooted in common law. Why has that happened? Because the Roman concept of property was an obstacle to an arrangement of this kind, and the Roman approach to protecting the purity of the property concept made it impossible for people to recognize that there could be two kinds of property, property "at law" and property "at equity," as we find in common law.

One interesting aspect of our bill is that the Parliament of Canada — I consider support for the current parliamentary approach very important — accepts this difference in the culture of law within the framework of a federal body of law that applies to all of Canada. The federal government accepts this difference in the language of law, in compliance with both concordant and discordant values. It is the Parliament of Canada that decides on laws that apply generally but are of provincial origin, or govern matters of taxation and bankruptcy, or other areas. Parliament in effect says that it understands how a common law trust would make it possible for someone in a given fiscal framework to hide revenue and thus undermine the federal taxation objective, and does not wish this to occur. Thus, I will define the concept of a taxpayer, or of anything else, taking into account any distinctiveness so that it can be included in or excluded from the whole, depending on the situation. This is something I very much support. What I would like to do — and that is in line with your remark — is to liberate us from the concept of being sealed off, the concept of purity. Our friends from the Department of Justice are opening the door to us, and your work confirms that. This is something we should do, when federal statutes in connection with this matter are enacted — and I do not mean this bill here, but those that will follow with the process of harmonization — and when those statutes are interpreted. I think this model has a great deal to commend it.

Senator Joyal: The last part of your answer takes me to another comment. To my mind — and I know that my colleague, Senator Nolin, may wish to add something — the principle of federalism is not an approach that sets aside differences, but rather one that tries to use those differences as best it can to express a reality that takes diversity into account. And, as I was saying earlier, my rather traditionalist student's perception would lead me to believe that the Civil Code was completely separate from common law, and that the bible of our distinct society was

Justement le changement de culture vient dans les années 1970 non pas seulement avec l'avènement du Code civil d'il y a 10 ans, mais aussi avec le processus qui menait au nouveau code où l'Office de révision du Code civil a abordé le droit civil québécois comme un droit mature, capable d'entrer en dialogue avec l'autre sans nécessairement se perdre dans le rapport de force qui existait.

Qu'est-ce qu'on voit dans le Code civil du Québec aujourd'hui? On voit cette concordance de valeurs à différents égards. Il y a des endroits où l'on n'est pas comme les autres. Mais on voit la concordance de valeurs exprimée dans un langage conceptuel civiliste.

Prenons l'exemple de la fiducie québécoise. Nous avons aux articles 12.60 et suivants du Code civil du Québec une institution ambitieuse qui pourrait être exportée à l'extérieur du Canada comme un modèle pour des pays qui connaissent la tradition civiliste, mais qui n'ont jamais pu accueillir l'idée géniale de la fiducie qui provient du common law. Pourquoi? La conception romaniste de la propriété était une espèce d'obstacle et la protection de la pureté de la propriété romaniste empêchait les gens de reconnaître qu'on pouvait avoir deux types de propriété, une propriété « at law » et une propriété « at equity » comme nos amis de common law le disent.

Ce qui est intéressant dans notre projet de loi c'est que le législateur fédéral — ce que je trouve important, c'est l'appui de la démarche du Parlement actuel — accueille, sous le chapitre d'un droit fédéral qui a la vocation de s'appliquer au Canada, la différence de culture de droit, de langue de droit dans le respect des valeurs concordantes et aussi discordantes. Et c'est le législateur fédéral qui décide où il s'en remet au droit d'application générale d'origine provinciale ou en matière fiscale, de faillite ou ailleurs. Le législateur dit : je comprends que la fiducie de common law permettrait à quelqu'un dans un contexte fiscal de « cacher son revenu de façon qui porte atteinte à l'objectif fédéral d'imposer et je ne veux pas que ce soit fait ainsi. » Donc je vais définir l'idée du contribuable, ou je ne sais quoi, de telle sorte que je tiens en ligne de compte la spécificité pour l'écarter ou pour l'accueillir selon le contexte. Je suis très favorable à cela. Ce que je voudrais faire — et c'est dans la lignée de votre intervention — c'est de nous affranchir de ce discours de pureté et de l'étanchéité. Nos amis du ministère de la Justice nous ouvrent la porte. Votre travail le confirme. On devrait le faire, à la fois au moment de la confection de la loi fédérale — je ne parle pas de celle-là mais de celles qui suivent la logique de l'harmonisation — et aussi au moment de son interprétation. Je pense qu'on a ici un modèle qui est tout à fait intéressant.

Le sénateur Joyal : La dernière partie de votre réponse m'amène à un autre commentaire. Dans mon esprit, et je sais que mon collègue le sénateur Nolin va peut-être vouloir ajouter à cela, le principe fédératif n'est pas une approche qui écarte les différences mais qui essaie d'utiliser les différences au mieux pour permettre d'exprimer une réalité qui tient compte de la diversité. Et autant, comme je le soulignais tantôt, ma perception traditionaliste d'étudiant m'incitait à penser que le Code civil était complètement séparé du common law et que notre bible de la

our civil law. And insofar as I believe that, I cannot but conclude that the harmonization approach is in fact the expression of the principle of federalism, in that it provides for two systems to exist side by side, two systems that are fundamentally different but can nonetheless live together and enhance each other, where each system can learn from the other and express the desires and aspirations of the other. I consider that to be the principle of federalism in its clearest form. We have gone to another stage in this separation of our two systems.

What I find most positive in this approach is this comment we always find in the exhibition catalogue, to the effect that since 1994 the Parliament of Canada has been harmonizing its statutes with the Quebec Civil Code.

That recognition to my mind illustrates an interaction among the two systems that produces something else. We are not just talking about managing differences here, we are generating the capacity to express new concepts. That, I think, is an exemplary approach. Obviously, there are all kinds of debates on social systems, ways of managing social security in Canada, and so on. But in my opinion it is this aspect, this cohabitation structure, that we must properly understand in managing our differences, differences that in my view are essential to maintaining our Canadian richness of diversity, as we see it in our two legal systems. I was not here when Senator Sibbeston referred to Aboriginal law. That is one area — as we said yesterday when Minister Cotler appeared — which is part of that diversity, which has not been properly incorporated but which is still part of the principle of federalism. In our system, we have to find the means of expressing this reality, of giving a voice to Aboriginal law.

In your thinking, could you propose some measures to help us conceptualize our approach, some measures that respect differences but make it possible for us to go beyond just recognizing distinctiveness?

Mr. Kasirer: A major part of what you are saying seems to bear on the work leading up to this legislation. Here is my first observation: a bill such as this could be envisaged only in a federal system. I think that all parties can come to an agreement, whether they favour symmetric or asymmetric federalism or a distinct society. It does not matter. What we have here is the fruit of the federalist system. There is no way, for example, that a bill like this could be established in France. That government cannot work in this way. That is my first point.

Now, that tension between difference and unity is at the root of the Canadian federalist drama, is it not? If we have legislation to underscore the value of unity in difference, the statute nonetheless does not solve the problem of tension. How much for unity, and how much for difference? That is the fundamental problem of Canadian constitutional law, and it would be somewhat surprising to find the answer to that existentialist question in the harmonization bill. But I do agree with you — and I think this is very important — that the promise of this legislation harbours

société distincte était notre droit civil, autant l'approche d'harmonisation est, en fait, l'expression du principe fédératif dans la capacité de faire vivre deux systèmes en commun, qui ont des génies différents, mais qui, néanmoins, peuvent cohabiter mais se féconder l'un l'autre, apprendre l'un de l'autre et s'exprimer l'un et l'autre. Pour moi, c'est le principe fédératif dans son expression la plus nette. On est allé à une autre étape dans cette espèce de séparation des deux systèmes.

Ce qui me semble le plus positif dans cette approche, c'est la mention qu'on retrouve, toujours dans le catalogue l'exposition, je lis : Enfin, sur le plan national, le législateur fédéral procède depuis 1994 à l'harmonisation de ses lois avec le Code civil du Québec.

Il y a, dans cette reconnaissance-là, à mon avis, une interaction entre les deux systèmes qui produit quelque chose d'autre. Il n'y a pas uniquement l'aménagement de la différence, mais il y a aussi la capacité d'exprimer de nouvelles notions. Et cela, je crois, est extrêmement exemplaire en termes d'approche. Évidemment, il y a toutes sortes de débats sur les régimes sociaux, sur la façon d'aménager la sécurité sociale au Canada, et cetera. Mais, à mon avis, c'est cet élément, cette structure de cohabitation qu'il faut essayer de bien comprendre lorsqu'on veut ménager les différences, qui sont, à mon avis, tout à fait essentielles à la richesse canadienne, comme elle l'est dans le bijuridisme ; je n'étais pas là lorsque le sénateur Sibbeston a pu faire référence au « droit autochtone ». C'est un domaine, comme on l'a dit hier lors de la comparution du ministre Cotler, qui fait partie de cette diversité, avec laquelle on n'a pas encore aménagé le système, mais qui fait néanmoins partie de ce principe fédératif. Il va falloir trouver le moyen, dans notre système de donner une expression à cette réalité.

Je ne sais pas si, dans votre approche de réflexion, vous pouvez nous amener une étape qui nous aiderait à conceptualiser cette approche, qui respecte les différences mais qui nous permet également d'aller au-delà de la simple reconnaissance de la distinction.

M. Kasirer : Une grande part de ce que vous dites me semble d'une grande pertinence pour les travaux portants sur cette loi. Premier constat : ce n'est que dans un régime fédéral qu'une telle loi est imaginable. Je crois que tout le monde peut s'entendre, que le regard soit porté sur un fédéralisme symétrique ou asymétrique, une société distincte ou pas, peu importe. C'est le fruit du fédéralisme, qu'on a ici. C'est inimaginable qu'une loi comme cela puisse expliquer les différents départements de la France. Ce n'est pas comme cela que cela marche. C'est un premier point.

Quant à la part de la différence et de l'unité, c'est le drame du fédéralisme canadien, n'est-ce pas? Si nous avons une loi qui vise à souligner la valeur de l'unité dans la différence, la loi ne donne pas de solution pour autant à la question dramatique : quelle part pour l'unité, quelle part pour la différence? C'est le problème fondamental du droit constitutionnel canadien ; ce serait un peu surprenant de trouver la réponse à cette question existentielle dans la loi sur l'harmonisation. Mais là où je vous rejoins, et je pense que c'est très important, c'est que, dans la promesse de cette

something that goes beyond affirming the differences between us and invites us to think — I do like your expression cohabitation structure — about the space that federal statutes represent. As I was saying before you arrived, that space is symbolic, metaphorical, open — we talked about this a long time before you arrived — a space that provides room not only for two legal systems but also for other legal traditions, particularly Aboriginal law. For Quebec, it provides for the civil law tradition, for the rest of Canada it provides for the common law tradition and for Aboriginal traditions, which can exist in the same space, the space that federal law represents. I think we are exactly on the same wavelength.

Now the issue I raised just before you arrived was the dialogues, the dialogical relationships, that exist within that space. I said that the Parliament of Canada would have three challenges. The first is due to the huge conceptual gaps between civil law and common law. The second is Aboriginal traditional law. The third rests in the dialogue, the symbiotic relationships you spoke of earlier, relationships that are compatible with the approach we see here. To my mind, Parliament will have to focus on these three avenues of reflection.

Senator Nolin: To use your expression, when you qualified Quebec law, and not only the Civil Code, as mature law, in the same manner, is federal law not in the process of becoming mature, albeit in an incomplete way? As to the issue of Aboriginal law, Aboriginal traditions, when we think about it around the table here, we are only at the beginning. I enthusiastically commend the minister's openness. Is federal law not maturing, also?

Mr. Kasirer: That is well said. I believe so.

Senator Nolin: That may perhaps ease the concerns of my colleague Senator Cools. In other words, there is no winner. We are creating new Canadian law.

Mr. Kasirer: Certainly, and this has been confirmed by unbiased internationalists and comparative analysts looking at us from the outside, studying this bill on harmonization, who have actually noted the maturity of this measure. I think that, since 1993, when the federal government launched this harmonization project, it did not reach an outcome, that is another step, but rather it embarked upon a process of encouraging the maturity of federal law. You mentioned maturity, meaning that the law is evolving. That is exactly right.

I wonder — and this is a complicated question — to what extent this maturity will allow us to settle everything. Why? Because federal law is not an entirely autonomous system. This, as well, is one of the underlying principles of the harmonization project. Federal law, the principle of its suppletive character, is in interaction with both systems of civil law, common law, and without a doubt Aboriginal traditions. This process of arriving at a mature common law — when we think about it — in Quebec refers to a mature Civil Code in harmony, just as the preliminary

loi, il y a quelque chose qui va au-delà de l'affirmation de la différence et qui nous invite à penser — j'aime beaucoup votre expression de « structure de cohabitation » — à cet espace que représentent les lois fédérales; je l'ai dit tantôt avant votre arrivée, un lieu symboliquement, métaphoriquement parlant, suffisamment ouvert ou à texture ouverte, et on en a longuement discuté avant votre arrivée — non seulement du bijuridisme mais des autres traditions juridiques et, notamment, le cas autochtone — pour que le Québec, la tradition de droit civil, la common law canadienne et les traditions autochtones cohabitent dans l'espace ou dans ce lieu que représentent les lois fédérales. Je pense que là, on est exactement sur la même longueur d'onde.

À l'intérieur de cela, quels sont les rapports dialogiques, c'est la question que j'ai soulevée juste avant votre arrivée. J'ai parlé de trois défis pour le législateur dans la suite des choses. Premier défi : les grands écarts conceptuels entre le droit civil et la common law; deuxième défi : les traditions juridiques autochtones; et troisième défi, c'est justement cela, le niveau de dialogue, de rapports de symbiose que vous avez évoqués tantôt, qui seront compatibles avec la démarche que nous avons ici. Je pense que ce sont les trois éléments sur lesquels les législateurs ont à réfléchir, face à ce que nous avons ici.

Le sénateur Nolin : Pour reprendre votre expression, lorsque vous avez qualifié le droit québécois, et pas uniquement le Code civil, comme étant un droit mature, est-ce que le droit fédéral n'est pas en train, de la même façon, de devenir mature, quoique de façon incomplète? La question du droit autochtone, de la tradition autochtone, on y réfléchit, on tente de le faire autour de la table ici, on en est au début. Et je salue avec beaucoup de positivisme l'ouverture du ministre. Est-ce que le droit fédéral ne serait pas en train de mûrir lui-même?

M. Kasirer : C'est joliment dit. Je pense que oui.

Le sénateur Nolin : Cela pourrait calmer peut-être les préoccupations de ma collègue, le sénateur Cools. Autrement dit, il n'y a pas de vainqueur. Nous sommes à créer un nouveau droit canadien.

M. Kasirer : Certainement, et ceci a été confirmé par le regard extérieur et qui n'a pas de parti pris, des internationalistes et comparatistes, qui vous regardent, vis-à-vis de ce projet de loi sur l'harmonisation, et qui constatent justement la maturité de la démarche. Pour ma part, je dis que, depuis 1993, quand le fédéral s'est embarqué dans ce projet d'harmonisation, on arrive non pas à un aboutissement, c'est une autre étape, mais à un processus de maturité du droit fédéral. Maturité, vous l'évoquez, qui est en devenir. C'est tout à fait cela.

Je me demande — et c'est une question compliquée — jusqu'à quel point cette maturité peut venir totalement à bout des choses. Pourquoi? Parce que le droit fédéral n'est pas un système entièrement autonome. Cela aussi, c'est un des principes qui sous-tendent la démarche de l'harmonisation. Le droit fédéral, principe de droit supplétif, est en interaction avec les droits civils, la common law, sans doute, les traditions autochtones, et ce processus d'arriver à maturité d'un droit commun — car on pense à cela, au Québec un Code civil qui arrive à maturité en harmonie,

clause states, with the Quebec Charter and general principles of the law. What is also important is that common law is constantly growing: the idea that common law is ever-changing, and never static.

When it comes to federal law, there are limits. It is legislative law by design, first and foremost. Important debates surround the existence of a federal common law. And if I understand correctly, I think that what we are trying to do here is answer no, and take as a given that basic law originates in a province and that the structure of federal law is what we are working on.

Indeed, we are heading towards maturity, but we do not expect federal law to reach a point of absolute maturity and become something of an autonomous system. The reason is that federal law does not seek to do this.

Senator Nolin: Does that mean you are abdicating your third challenge?

Mr. Kasirer: I would not say so — I see where you are coming from — to the extent that listening to others is a sign of maturity.

Senator Nolin: This concept of interaction, because of federalism, of the duty of openness, understanding, coexistence, in a way means that the maturity of federal law will forcibly eliminate non-interaction between the systems, all the while respecting and recognizing the distinct characteristics of each one of these systems, making choices and bringing them closer together, and lastly recognize their differences.

Mr. Kasirer: Only where there is a need to do so.

Senator Nolin: Or at least recognize that the differences exist and make choices.

Mr. Kasirer: Absolutely.

Senator Nolin: One must not take for granted that it is either one or the other. That would be a fallacy. We create new law that belongs to us, that results from our maturity or our historic evolution and that is satisfactory. It is a hybrid, but that suits us.

Mr. Kasirer: That is nice. I like that.

The Chairman: It is very Canadian.

Senator Joyal: Is that what you teach in the classroom?

Mr. Kasirer: Definitely. If I may, I am going to put in a little plug for our university. In the past, the law program at McGill was a national legal training program. Both the common law and the civil law were taught, but it was somewhat a case of: "Law and equity — two streams that never crossed." Now, since the introduction of this federal bill — actually, it is a coincidence, we have been teaching law in a transsystemic way. That means that when students enter first year, they are not labeled as common law students or civil law students. They come from all parts of Canada. Many of them are from Quebec. We give courses in French or English in both civil law and common law, so that students' legal identity is not locked in one system or the other. This approach produces jurists with multiple identities who can

comme la disposition préliminaire le dit, avec la charte québécoise et avec les principes généraux du droit, c'est important aussi — la common law qui est en croissance perpétuelle : c'est l'idée de la common law qui bouge, qui n'est jamais figée.

Pour le droit fédéral, il y a des limites. C'est un droit de facture législative, en premier lieu. Il y a des débats importants quant à savoir s'il y a une common law fédérale. Et la démarche ici, je pense, si je le comprends bien, est qu'on répond non, on tient pour acquis que le droit de base provient de la province et que la structure de la loi fédérale est ce sur quoi on travaille.

Justement, on va vers une maturité, mais on ne s'attend pas à ce que le droit fédéral arrive à ce point de droit totalement mûr qui est d'arriver à une certaine autonomie systémique. Parce que le droit fédéral ne cherche pas à faire cela.

Le sénateur Nolin : Est-ce que cela veut dire que vous abdiquez votre troisième défi?

M. Kasirer : Je ne croirais pas — je vous vois venir — dans la mesure où c'est un signe peut-être de maturité que d'écouter les autres.

Le sénateur Nolin : Ce concept de non-étanchéité, à cause du fédéralisme, de ce devoir d'ouverture, de compréhension, de coexistence, fait en sorte que cette maturation du droit fédéral va obligatoirement éliminer l'étanchéité, tout en la respectant, tout en reconnaissant les caractères distincts de chacun des régimes, faire des choix et homogénéiser, finalement, la reconnaissance de ces différences.

M. Kasirer : Là où il y a lieu de le faire.

Le sénateur Nolin : Au moins reconnaître qu'elle existe et faire des choix.

M. Kasirer : Tout à fait.

Le sénateur Nolin : Il ne faut pas tenir pour acquis que c'est l'un ou l'autre. C'est le défaut. On crée un droit nouveau qui nous est propre, qui est le résultat de notre maturation ou de notre évolution historique et cela nous satisfait. C'est hybride, mais cela fait notre affaire.

M. Kasirer : C'est beau, cela. J'aime bien.

La présidente : C'est très canadien.

Le sénateur Joyal : Est-ce que vous enseignez cela dans les salles de cours?

M. Kasirer : Certainement. Si vous me le permettez, je vais faire un peu de publicité pour notre université. Le programme d'enseignement du droit à McGill était, autrefois, un programme de formation juridique nationale. On enseignait à la fois la common law et le droit civil, mais un peu comme « Law and equity — two streams that never crossed ». Maintenant, depuis l'arrivée de cette loi fédérale — en fait, c'est une coïncidence —, nous enseignons le droit de façon transsystème. Cela veut dire que lorsque les étudiants arrivent en première année, ils ne sont pas étiquetés « avocats du common law » ou civilistes, ils viennent de partout au Canada. Il y a une forte présence québécoise. On donne des cours en français ou en anglais, et les cours sont à la fois de droit civil et de common law, de telle sorte

argue the civil law with the great minds of this world, but who also have the flexibility to look at things from a common law point of view. Out of vanity, I see some of the same value in the bill; the federal legislature has multiple identities, and can be two things at the same time.

In my opinion, that is what is innovative here. It is not the value of “two separate but equal” systems. Nor is it a question of unifying things so that everyone is the same. There is an aspiration for a unique identity. But this is being done at McGill. I am not saying it is a recipe for everyone.

Senator Joyal: I think this is an extremely important reality, and I will tell you why I think it is becoming increasingly important. As a result of the opening up of borders — to use a cliché — jurists today in various fields must be flexible enough to adapt to other systems and they must be able to develop the ability to understand different systems. This applies to our American neighbour, with its common law traditions, and to our European friends, whose tradition is meanly in the civil law. In my opinion the Canadian experience, as you describe it and understand it, and as we are trying to understand it, is an extremely useful tool for lawyers and jurists because it enables them to work with contemporary tools for the adaptation and expression of complementary values within different structures.

I think it is extremely important that educational programs today acknowledge this aspect and that we get a little away from our earlier training, as I was saying earlier, whereby we chose one system or the other, and we could not move to the other system. It was as though the other system had a completely hermetic language using a different alphabet. There was no ability to understand the other system.

I think there is an extremely important aspect of the contemporary dynamic in the legal community: it is the dynamic of the future. We must be able to offer this ability to move between the different legal systems within the other major Canadian universities and faculties, both in Quebec and in the other provinces — because in my opinion Canadian law is not one that is limited to Quebec — for example Moncton, which was a pioneer in teaching common law in French. I am not involved in law faculties at the moment, but I think this is a very promising feature if we are to have Canadian jurists who can adapt to the context in which they must practice today, and who can understand the varied legal context.

Mr. Kasirer: You are absolutely right. Senator Nolin mentioned the University of Ottawa, to name a university other than my own. The University of Ottawa has an approach that is completely in keeping with your point. You mentioned the Université de Moncton, where the intellectual projects of

que l'identité juridique n'est pas figée dans un coin ou dans l'autre. Cela donne naissance à un juriste qui a des identités multiples, capable d'être civiliste et d'argumenter avec les grands de ce monde, mais qui a également une dextérité de vue, capable de porter un regard d'avocat de common law. Par vanité, je vois un peu la même valeur dans le projet de loi, le législateur fédéral qui a des identités multiples, qui peut être deux choses en même temps.

C'est, pour moi, l'innovation de la démarche que vous avez ici. Ce n'est pas la valeur du « two separate but equal ». Ce n'est pas, non plus, d'unifier où tout le monde est pareil. C'est l'aspiration d'identité unique. Mais cela se fait à McGill. Je ne dis pas que c'est une recette pour tout le monde.

Le sénateur Joyal : Je crois que c'est une réalité extrêmement importante, et je vais vous dire, à mon avis, pourquoi elle est de plus en plus importante. Le contexte de l'ouverture des frontières — pour utiliser un cliché — fait qu'aujourd'hui les juristes, dans plusieurs domaines, doivent pouvoir avoir la souplesse d'adaptation à d'autres systèmes et qu'ils doivent pouvoir développer cette capacité de lire les différents systèmes — que ce soit celui de notre voisin américain, qui est évidemment d'une tradition de common law, ou celui de nos amis européens qui, eux, sont principalement de tradition civiliste. Et, à mon avis, l'expérience canadienne, comme vous la décrivez, vous la comprenez, comme nous essayons de la comprendre, est un outil extrêmement utile pour quelque avocat ou quelque juriste que ce soit de pouvoir manipuler les outils contemporains d'adaptation et d'expression de valeurs complémentaires dans des structures différentes.

Je crois qu'il est extrêmement important que l'enseignement d'aujourd'hui reconnaisse cet aspect et que l'on sorte un peu, comme je le soulignais tantôt, de notre formation antérieure où l'on optait pour un système ou pour l'autre, et où l'on ne pouvait pas émigrer dans l'autre système. C'est un peu comme si c'était un autre langage complètement hermétique, avec un autre alphabet. Il n'y avait pas de capacité à comprendre l'autre système.

Je crois qu'il y a un élément extrêmement important de la dynamique contemporaine dans le monde juridique : c'est la dynamique de l'avenir. Si dans les autres grandes universités canadiennes, dans les autres grandes facultés, aussi bien au Québec que dans les autres provinces — parce que, à mon avis, le droit canadien n'est pas un droit qui est fermé au Québec —, que ce soit à Moncton, qui a été un pionnier pour l'expression de la common law en langue française, on doit pouvoir donner cette capacité de mobilité à l'intérieur des systèmes juridiques différents. Je ne suis pas dans le monde des facultés de droit présentement, mais il me semble que c'est un élément extrêmement prometteur pour l'adaptabilité des juristes canadiens aux contextes dans lesquels ils doivent pratiquer aujourd'hui et comprendre le milieu.

M. Kasirer : Vous avez entièrement raison. Le sénateur Nolin a mentionné l'Université d'Ottawa pour parler d'une université autre que la mienne. L'Université d'Ottawa a un discours tout à fait compatible avec ce que vous dites. Vous mentionnez l'Université de Moncton où les projets intellectuels des

Canadians, including the bill you have before you, are given as examples outside of Canada. Strangely, they are better known in many ways outside of Canada. I was invited to attend a conference in Trento, Italy, this summer, where jurists were reflecting on the development of what they called "a common core of European private law." Imagine that — we have trouble with our two or three systems. Things get really complicated when there are 10, 15 or 25 systems. They look at what we are doing and they invite Canadians to discuss how we achieve this unity within difference.

Refer to a window on the world in the preamble to your first law on harmonization. It is one image among others, but it is somehow accurate, because people do look at us through our laws. That is a good thing.

Senator Nolin: One point we have not yet discussed is this: in your review of our bill, the idea was not to create new rights. Did you see anything that should concern us? Is it true that no new law is created, that we are merely harmonizing things?

Mr. Kasirer: It is difficult for a judge to rule on that, and definitely even more difficult for a law professor. However, I read the bill with the idea that your objective and that of the drafters was not to reform the law, but to make it harmonious. I saw nothing in it that went beyond this mandate.

Allow me to congratulate the current government and preceding governments which understood that in order to do this, a bill of this type was required. This is not a technical activity. Consequently, we have to be able to think about what this means.

Let me give you an example: What does "property law" mean when we add the words "en équité" to the French version? Does that meet the requirement not to change the meaning of the bill, or am I introducing an idea without really realizing it?

We must congratulate the government, and of course officials at the Department of Justice for all the time and work that went into this bill, particularly in light of budget constraints. This is a good investment, one that is preventive in nature. Action is being taken before things start to go badly.

My appreciation of the situation is confirmed because I know that there was an entire research process behind this legislation. Much of this research has been made public, because the officials who were involved in this published their work on the department's website and in legal journals. This was most advantageous to the Canadian legal and academic communities, and to people practising law. This fact makes me optimistic about your question.

Senator Nolin: We have talked a great deal about the principle of the bill, but we must nonetheless satisfy —

Canadiens, dont le projet de loi que vous avez devant vous, sont cités en exemple à l'extérieur du Canada. Étrangement, ils sont mieux connus, à bien des égards, à l'extérieur du Canada. Je suis allé cet été à un colloque, à titre d'invité, à Trente, en Italie, où les juristes réfléchissent sur le développement de ce qu'ils appellent « a common core of European private law ». Imaginez, nous avons du mal avec nos deux ou trois systèmes. Quand on a 10, 15 ou même 25, ce n'est pas de la tarte. Ils regardent et ils font venir des Canadiens pour parler de la façon dont cette unité dans la différence se fait.

Évoquez dans le préambule de votre première loi de l'harmonisation, une fenêtre sur le monde. C'est une image comme les autres, mais elle est juste à quelque part parce qu'effectivement, les autres nous regardent à travers ces lois. C'est une bonne chose.

Le sénateur Nolin : Une chose dont nous n'avons pas encore discuté : dans votre examen de notre projet de loi, l'idée n'est pas de créer de nouveaux droits. Avez-vous vu quelque chose qui devrait nous préoccuper? Il n'y a aucun nouveau droit de créé, on ne fait qu'harmoniser?

M. Kasirer : Il est difficile pour le juge de se prononcer sur cela et certainement encore plus difficile pour le professeur de droit. Mais j'ai lu la loi avec l'idée en tête que votre objectif et celui des rédacteurs, ce n'était pas de réformer le droit, c'était de le rendre harmonieux. Je n'ai rien vu qui outrepassait ce mandat.

Permettez-moi de féliciter le gouvernement actuel et les gouvernements précédents qui ont compris que pour le faire, il fallait concevoir un projet comme cela, ce n'est pas une action technique. Il faut pouvoir, donc, réfléchir à ce que cela veut dire.

Je vous donne un exemple : Qu'est-ce que cela veut dire quand on dit « droit de propriété » et on ajoute les mots « en équité » à la version française? Est-ce que je respecte mon mandat de ne pas transformer la loi ou est-ce que je fais venir quelque chose sans vraiment le savoir?

À l'honneur du gouvernement et, bien sûr, des collègues au ministère de la Justice, il faut souligner l'investissement de temps, de recherche et, bien sûr, les difficultés que vivent les gouvernements avec les budgets. Il faut dire que c'est un bel investissement de faire un travail préventif, en aval. On travaille avant de constater que les choses ne vont pas bien.

Mon appréciation des choses est confirmée avec la connaissance qu'il y a tout un processus de recherche derrière cette loi, recherche qui est en très grande partie rendue publique, puisque les fonctionnaires qui travaillent sur ce dossier publient leurs travaux, au grand avantage de la communauté juridique canadienne, universitaire et la communauté des praticiens, sur le site Internet du ministère et dans les revues juridiques. Cela me rend optimiste face à votre question.

Le sénateur Nolin : On a beaucoup discuté du principe du projet de loi mais il faudrait quand même satisfaire ...

The Chairman: The minister's testimony yesterday was very positive. And the testimony we heard this morning leads us to think that it might be time to move to the next stages. This is only the second stage. Let us hope that there will be a third and a fourth. The work is very positive.

We would like to thank you very much for your presentation, Mr. Kasirer. We appreciated it very much. We wish you a good trip home.

Yesterday, we talked about the possibility of hearing from two other witnesses after the break week. We will hear from these two witnesses and then move to the clause-by-clause study of the bill.

Senator Joyal: As I said yesterday, I regret that our meeting was not broadcast.

The Chairman: We did request that it be televised, but our efforts were in vain.

Senator Joyal: I think it would have been advisable to broadcast the testimony we heard yesterday and this morning.

The committee adjourned.

La présidente : Le témoignage du ministre, hier, était fort positif. Et le témoignage que nous avons entendu ce matin nous amène à penser qu'il serait peut-être temps de passer aux prochaines étapes. Nous n'en sommes qu'à la deuxième étape. Espérons qu'il y en aura une troisième et une quatrième. Le travail est très positif.

Nous vous remercions beaucoup, Monsieur Kasirer, de votre intervention. Nous l'avons fort appréciée. Nous vous souhaitons un bon retour.

Nous avons, hier, discuté de la possibilité d'entendre deux autres témoins au retour de la semaine de relâche. Nous entendrons ces deux témoins et procéderons, par la suite, à l'étude article par article du projet de loi.

Le sénateur Joyal : Je fais le même commentaire qu'hier, je regrette que notre séance n'ait pas été diffusée.

La présidente : Nous en avons fait la demande, mais ce fut en vain.

Le sénateur Joyal : Je crois qu'on aurait eu intérêt à diffuser les témoignages d'hier et de ce matin.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice and
Attorney General of Canada.

WITNESSES

Wednesday, November 3, 2004

Justice Canada:

Marc Cuerrier, Senior General Counsel, Bijuralism and Drafting
Support Services Group;

Alain Vaclair, General Counsel, Legislative Services Branch.

Thursday, November 4, 2004

McGill University:

Professor Nicholas Kasirer, Dean, Faculty of Law.

COMPARAÎT

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre de la Justice et
procureur général du Canada.

TÉMOINS

Le mercredi 3 novembre 2004

Justice Canada:

Marc Cuerrier, avocat général conseil, Groupe de bijuridisme et des
services d'appui à la rédaction;

Alain Vaclair, avocat général, Direction des services législatifs.

Le jeudi 4 novembre 2004

Université McGill:

M. Nicholas Kasirer, Doyen, Faculté de droit.





First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004

Première session de la
trente-huitième législature, 2004

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:

The Honourable LISE BACON

Présidente :

L'honorable LISE BACON

Wednesday, November 17, 2004
Thursday, November 18, 2004
Wednesday, November 24, 2004

Le mercredi 17 novembre 2004
Le jeudi 18 novembre 2004
Le mercredi 24 novembre 2004

Issue No. 2

Fascicule n° 2

**Third, fourth and fifth (last)
meetings on:**

**Troisième, quatrième et cinquième (dernière)
réunions concernant :**

Bill S-10, A second Act to harmonize federal law
with the civil law of the Province of Quebec and
to amend certain Acts in order to ensure that
each language version takes into account
the common law and the civil law

Le projet de loi S-10, Loi n° 2 visant à harmoniser
le droit fédéral avec le droit civil de la province
de Québec et modifiant certaines lois pour que
chaque version linguistique tienne compte
du droit civil et de la common law

INCLUDING:
THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-10)

Y COMPRIS :
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi S-10)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL
AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lise Bacon, *Chair*

The Honourable J. Trevor Eyton, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Mercer
* Austin, P.C.	Milne
(or Rompkey, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Joyal, P.C.	Ringuette
* Kinsella	Rivest
(or Stratton)	Sibbeston

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES
JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Lise Bacon

Vice-président : L'honorable J. Trevor Eyton

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Mercer
* Austin, C.P.	Milne
(ou Rompkey, C.P.)	Nolin
Cools	Pearson
Joyal, C.P.	Ringuette
* Kinsella	Rivest
(ou Stratton)	Sibbeston

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, on Tuesday, October 26, 2004:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Joyal, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., for the second reading of Bill S-10, A second Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Joyal, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Bacon, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 26 octobre 2004 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Joyal, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, C.P., tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-10, Loi n° 2 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Joyal, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Bacon, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 17, 2004
(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:25 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bacon, Cools, Eyton, Joyal, P.C., Mercer, Milne, Pearson, Ringuette and Sibbeston (9).

Other senator present: The Honourable Senator Watt (1).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaget Young and Wade Raaflaub, Analysts.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 26, 2004, the committee continued its consideration of Bill S-10, An second Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law.

WITNESS:

University of Calgary:

Catherine A. Brown, Professor, Faculty of Law.

The witness made an opening statement and answered questions.

At 5:25 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, November 18, 2004
(6)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:52 a.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bacon, Cools, Eyton, Joyal, P.C., Mercer, Milne, Pearson, Ringuette and Sibbeston (9).

Other senators present: The Honourable Senators Gill and Watt (2).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaget Young and Wade Raaflaub, Analysts.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 17 novembre 2004
(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 25, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bacon, Cools, Eyton, Joyal, p.c., Mercer, Milne, Pearson, Ringuette et Sibbeston (9).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Watt (1).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Margaret Young et Wade Raaflaub, analystes.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 octobre 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi S-10, Loi n° 2 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law.

TÉMOIN :

Université de Calgary :

Catherine A. Brown, professeure, Faculté de droit.

Le témoin fait une déclaration d'ouverture puis répond aux questions.

À 17 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 18 novembre 2004
(6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 52 dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon.

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bacon, Cools, Eyton, Joyal, c.p., Mercer, Milne, Pearson, Ringuette et Sibbeston (9).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Gill et Watt (2).

Également présents : Margaret Young et Wade Raaflaub, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 26, 2004, the committee continued its consideration of Bill S-10, A second Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law.

WITNESS:

University of Ottawa:

Louis Perret, Professor, Faculty of Law.

The witness made an opening statement and answered questions.

At 12:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, November 24, 2004

(7)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:25 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bacon, Cools, Joyal, P.C., Mercer, Milne, Pearson and Rivest (7).

Other senators present: The Honourable Senators Gill and Watt (2).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young and Wade Raaflaub, Analysts.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 26, 2004, the committee continued its consideration of Bill S-10, A second Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-10.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 (short title) stand postponed.

It was agreed that clauses 2 to 6 carry.

It was agreed that clauses 7 to 103 carry.

It was agreed that clauses 104 to 145 carry.

It was agreed that clauses 146 to 181 carry.

It was agreed that clauses 182 to 204 carry.

It was agreed that clauses 205 to 208 carry.

It was agreed that clause 1 carry.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 octobre 2004, le comité poursuit son étude du projet de loi S-10, Loi n° 2 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law.

TÉMOIN :

Université d'Ottawa :

Louis Perret, professeur, Faculté de droit.

Le témoin présente un exposé et répond aux questions.

À 12 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 24 novembre 2004

(7)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 25 dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon.

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bacon, Cools, Joyal, p.c., Mercer, Milne, Pearson et Rivest (7).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Gill et Watt (2).

Également présents : Margaret Young et Wade Raaflaub, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 octobre 2004, le comité poursuit son étude du projet de loi S-10, Loi n° 2 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-10.

Il est convenu de réserver le titre.

Il est convenu de réserver l'article 1 (titre abrégé).

Il est convenu d'adopter les articles 2 à 6.

Il est convenu d'adopter les articles 7 à 103.

Il est convenu d'adopter les articles 104 à 145.

Il est convenu d'adopter les articles 146 à 181.

Il est convenu d'adopter les articles 182 à 204.

Il est convenu d'adopter les articles 205 à 208.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that this Bill be adopted without amendment.

At 4:30 p.m., in accordance with rRule 92(f), the committee proceeded in camera to consider a draft report.

It was agreed that staff be permitted to remain during the in camera session.

At 4:50 p.m., the committee resumed in public.

It was agreed that observations be appended to the report.

It was agreed that the Chair report this Bill without amendment, but with observations, at the next sitting of the Senate.

At 4:52 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi sans amendement.

À 16 h 30, conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour faire l'étude d'un projet de rapport.

Il est convenu que le personnel reste dans la salle.

À 16 h 50, le comité reprend sa séance publique.

Il est convenu que les commentaires soient annexés au rapport.

Il est convenu que la présidence fasse rapport du projet de loi sans amendement, mais avec des observations, à la prochaine séance du Sénat.

À 16 h 52, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, November 25, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-10, A second Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, October 26, 2004, examined the said Bill and now reports the same without amendment but with observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

La présidente,

LISE BACON

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 25 novembre 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le projet de loi S-10, Loi n° 2 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 26 octobre 2004, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

OBSERVATIONS
to the Second Report of the
Standing Senate Committee on
Legal and Constitutional Affairs

Bill S-10 is a government Bill that continues the very important work of harmonizing federal legislation that touches on private provincial and territorial law in order to ensure that each language version faithfully incorporates both the civil and common law traditions in Canada. It is the second in a series of such bills; the first was adopted by Parliament and came into force in 2001.

Your Committee wishes to emphasize in these observations how close the federal harmonization project is to the core of what makes Canada unique. Federal legislation touches on private law relating to property and civil rights in a number of different areas. Unless a federal law specifically defines its own terms or establishes its own concepts, it is interpreted according to the private law in the relevant province — the civil law in Quebec, as primarily reflected in the Civil Code, and the common law in the rest of Canada.

But federal legislation must thus reflect the terminology and concepts of these two legal systems, and must do so in both French and English in order to faithfully reflect our Canadian legal identity and address the needs of our four legal audiences: the francophone civil law community, the francophone common law community, the anglophone civil law community, and the anglophone common law community.

Canada is one of the few countries in the world with more than one legal system, and is a leader in harmonizing its federal law. Your Committee is proud and supportive of this uniquely Canadian project. Although Bill S-10 might appear to be merely technical, it is symbolic of the integration of two of the greatest legal traditions in the world and is another step towards the goal of making federal law more accessible, more efficient, and representative of Canada and Canadians.

Your Committee wishes to make an additional point, however, about Canadian law. There is a third historical source of law — Aboriginal traditional law — that pre-existed the two other sources of law. It is composed of the customs and traditions central to the culture of our Aboriginal peoples. Canada has yet to adequately address that oral legal heritage.

We were encouraged by the testimony of the Minister of Justice, who spoke of his personal commitment, and that of his Department, to work with Aboriginal peoples to identify and to better appreciate Aboriginal legal traditions and to consider how they can be brought into the mainstream of our legal system. We note also the ongoing work of the Law Commission of Canada in this area and the research conducted at the University of Ottawa and the University of Saskatchewan. Your Committee is also concerned with the timeframe for progress in this area.

Your Committee fully supports the comments of one of Canada's foremost experts in bijuralism who, in his testimony to the Committee, said that he encourages everyone to take the view

OBSERVATIONS
annexées au 2^e rapport du
Comité sénatorial permanent des
Affaires juridiques et constitutionnelles

Le projet de loi S-10 est un projet de loi du gouvernement qui poursuit les importants travaux d'harmonisation des lois fédérales portant sur le droit privé provincial et territorial, afin de s'assurer que les versions dans chaque langue tiennent dûment compte des traditions du droit civil et de common law au Canada. Il s'agit du second volet d'une série de projets de loi; le premier ayant été adopté par le Parlement en 2001.

Par les présentes observations, votre comité souhaite souligner à quel point le projet fédéral d'harmonisation fait partie du caractère unique du Canada. Dans plusieurs domaines, les lois fédérales ont une incidence sur le droit privé lié aux biens et aux libertés publiques. À moins que la loi fédérale définisse précisément ses termes ou établisse ses propres concepts, elle sera interprétée selon le droit privé de la province, soit le droit civil au Québec, qui trouve sa source principale dans le *Code civil*, et la common law dans le reste du Canada.

Toutefois, les lois fédérales doivent tenir compte de la terminologie et des concepts propres aux deux systèmes juridiques, en français et en anglais, afin de bien refléter l'identité juridique canadienne et répondre aux besoins des quatre groupes cibles : la communauté francophone de droit civil, la communauté francophone de common law, la communauté anglophone de droit civil et la communauté anglophone de common law.

Le Canada est l'un des rares pays au monde ayant plus d'un système juridique et l'un des chefs de file de l'harmonisation de ses lois fédérales. Votre comité est fier d'appuyer ce projet propre au Canada. Le projet de loi S-10 peut sembler technique, mais il est le symbole de l'intégration de deux des plus grandes traditions juridiques au monde. Il représente également un autre pas vers l'objectif de rendre les lois fédérales plus accessibles, efficaces et représentatives du Canada et de sa population.

Votre Comité souhaite apporter une nuance de plus concernant le droit canadien. Il existe en fait une troisième source juridique historique — le droit traditionnel autochtone — qui existait avant les deux autres sources. Il est composé des us et coutumes qui sont au cœur des peuples autochtones de notre pays. Le Canada n'a pas encore reconnu convenablement ce patrimoine juridique oral.

Nous avons accueilli favorablement le témoignage du ministre de la Justice, qui a parlé de son engagement personnel et de celui de son ministère à travailler avec les peuples autochtones, afin de découvrir et de mieux apprécier les traditions juridiques autochtones, et même d'envisager de les inclure dans notre système juridique. Nous soulignons également les travaux en ce sens de la Commission du droit du Canada et les études menées à l'Université d'Ottawa et à l'Université de la Saskatchewan. Votre comité est aussi préoccupé par l'échéancier encadrant les progrès à réaliser dans ce secteur.

Votre Comité appuie entièrement les commentaires d'un des experts les plus réputés sur le bijuridisme qui, dans son témoignage au Comité, a affirmé qu'il invitait tout le monde à

that bijuralism is by no means exclusionary. Rather, he emphasized that it is an open model that he hoped would lead to a plural model, as time goes on.

It is your Committee's fervent position that a way should be found to integrate Aboriginal legal traditions into Canadian law alongside the civil and common law in a manner that will better reflect Canada's diversity.

avoir à l'esprit que le bijuridisme n'est pas limitatif. Selon lui, il s'agit plutôt d'un modèle ouvert, qu'il souhaite voir se transformer en modèle de pluralisme, avec le temps.

Votre Comité est d'avis qu'il faut trouver un moyen pour intégrer la tradition juridique autochtone dans le droit canadien, avec le droit civil et la common law, de façon à refléter pleinement la diversité du Canada.

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 17, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-10, to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law, met this day at 4:25 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, in consideration of Bill S-10, today we have with us from the University of Calgary, Catherine A. Brown, a professor from the Faculty of Law. We welcome you to our meeting, Ms. Brown. We look forward to hearing from you today and discussing this legislation with you. My colleagues will certainly ask you many questions.

Catherine A. Brown, Professor, Faculty of Law, University of Calgary: Madame Chairman, when I got the call from your committee, I was not sure how I might be of use to the committee, and was less sure when Madame Thomson assured me that I was not your first choice. However, I will certainly do what I can to speak to the points that I think might be useful.

I became involved in the bijuralism project when I received a call from Sandra Hassan of the Department of Justice. They were at that time looking at the Income Tax Act. I had done some work with both the Department of Finance and with the CCRA relating to issues in the Income Tax Act and, in particular, issues relating to trusts. I was recommended to the bijural group as somebody who might look at a very troubling concept in the Income Tax Act at that time. That was, of course, concept was beneficial ownership and the difficulty that the bijural group was facing at that time was how to take that concept, which is very clearly an English common law concept, and translate that into something that would work as well in the civil law tradition.

That was a very interesting project for me. At first, I was quite sceptical. I thought, good heavens, why are we spending a lot of time mucking around with this legislation. It will just be difficult and troubling, with no apparent benefits — at least from my perspective, for the common law lawyers. I found I was very wrong. One of the wonderful things about this exercise was that it became very clear, once we started working through the legislation, how incredibly difficult it was in many cases to apply the concept of beneficial ownership, even in the common law tradition. It also became clear that it really would behoove us to take a closer look at how we use some language and some terminology in our legislation, since most of the time we just toss it around without really thinking very much about what we mean when we use it. To give you a very simple example which I will toss out, and it is one I used when I chatted with the bijural group: What does love mean? I am sure every single one of us would come up with a different definition of that phrase. You can

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 17 novembre 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déposé le projet de loi S-10 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law se réunit aujourd'hui à 16 h 25 pour en étudier la teneur.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, pour l'étude du projet de loi S-10, nous avons aujourd'hui de l'Université de Calgary, Catherine A. Brown, professeure à la Faculté de droit. Nous souhaitons la bienvenue, madame Brown. Nous serons heureux d'entendre votre témoignage et de discuter de ce projet de loi avec vous. Mes collègues vous poseront certainement beaucoup de questions.

Mme Catherine A. Brown, professeure, Faculté de droit, Université de Calgary : Madame la présidente, lorsque j'ai reçu un appel de votre comité, je n'étais pas sûre si je pouvais être d'utilité au comité et je ai été encore moins sûre quand Mme Thomson m'a assurée que je n'étais pas votre premier choix. Cependant, je ferai certainement mon possible pour soulever les points qui, à mon avis, pourraient être utiles.

C'est suite à un appel de Sandra Hassan du ministère de la Justice que j'ai rejoint le projet de bijuridisme. À cette époque, ils étudiaient la Loi sur l'impôt sur le revenu. J'avais un peu travaillé pour le ministère des Finances et l'ARC sur des questions relatives à la Loi de l'impôt sur le revenu et particulièrement sur les questions relatives à la fiducie. On m'avait recommandée au groupe bijuridique comme étant quelqu'un qui pourrait étudier un concept très troublant de la Loi de l'impôt sur le revenu à cette époque. Ce concept était, bien sûr, la propriété bénéficiaire; la difficulté à laquelle se heurtait le groupe bijuridique portait sur la façon de traduire ce concept, qui est véritablement associé à la common law d'Angleterre, en quelque chose qui fonctionnerait aussi bien dans le droit civil.

C'était un projet que je trouvais très intéressant. J'étais plutôt sceptique au début. Je me suis dit, juste ciel, pourquoi perdons-nous autant de temps avec cette législation. Ce sera une entreprise difficile et troublant, sans avantage apparent, du moins de mon point de vue, pour les avocats de la common law. Je me suis rendue compte que je m'étais trompée. Dès que nous avons étudié la législation, nous nous sommes rendus compte combien il était très difficile dans beaucoup de cas d'appliquer le concept de la propriété bénéficiaire, même dans la common law. Nous nous sommes aussi rendus compte que nous gagnerons vraiment à examiner de près la façon dont nous utilisons certains mots et expressions dans nos lois; la plupart du temps nous ne faisons que de les lancer sans vraiment penser à leur signification. Pour vous donner un exemple très simple, et c'est un exemple que j'ai utilisé avec le groupe bijuridique : Quelle est la signification du mot amour? Je suis sûre que chacun d'entre nous a sa propre définition. Vous pouvez imaginer ce que ce serait d'essayer de

imagine trying to come up with a definition that would work in common law, let alone translate it into French and then to translate it into common law terminology in French, and so on.

The other very important thing I learned, as I went through this exercise, and it never occurred to me, is that there are a great many words that we use in everyday language that have a meaning, at least in the common law tradition, that often would have a different meaning in the civil law tradition. I will throw out a very simple word as an example, such as: What is a gift? Another very simple word might be: What is an employee? Those words that are very much a part of the thinking of a common law lawyer have a different meaning, or can often have a different meaning, if you are looking at those words in the context of the civil law tradition. I have to say that all those things gave me pause.

The other thing that gave me pause as I worked through the legislation is that there are also words in the Income Tax Act that come from the civil law tradition, and that I had no concept of what they meant. Of course, a problem came knocking at my door right out there in Alberta. The word I was having trouble with was "usufruct." I have to tell you that you cannot say that word real fast out in Alberta or you get beaten up! Basically, what a usufruct is, as far as I can gather, is a life interest in property.

What we were dealing with was the estate of some oil man down in Louisiana, who also owned some oil and gas properties in Alberta, and had left a usufruct for his wife. We had to deal with whatever that word meant within the Income Tax Act and within the common law tradition, and then of course we had to go rooting through Quebec law to understand what it meant within that context. That then led us to the problem that, if we are using this kind of terminology, it also interfaces with all of the treaties that we enter into, including, in this case, the Canada-U.S. Tax Treaty. We were trying to find some close equivalent, such as what is a usufruct versus what is a spouse trust?

To make a long story short, it became very clear to me that there were some serious issues to be looked at in terms of trying to identify what some of these very important words meant. I had a fine time on a flight back when someone asked me what I was doing, because I was reading through materials on beneficial ownership. I told her that, in civil law, they do not have this concept, and in common law, we have a view of what it means, although it is a little fuzzy. The woman's reply to all of that was, "Well, I surely would not want to be called common."

The truth is that we do have a common law tradition in Canada. That language is woven all through federal legislation. It does have a meaning. At the end of this process, it became apparent to me that if I were operating in a legal tradition where those words had no meaning, were I to pick up something and look at it, I would really have some difficulties with that. I would really want to see language that is used in legislation that applied to me that had some concrete meaning in the legal tradition that applies.

I spent a huge amount of time studying the problem of beneficial ownership. Just to let you know where I ended, imagine all of us being discretionary beneficiaries of a trust of which

trouver une définition qui fonctionnerait dans la common law, il faudrait en plus la traduire en français puis la traduire dans la terminologie française de la common law, et ainsi de suite.

L'autre chose très importante que j'ai apprise au cours de ce travail, et je n'y avais jamais pensée, c'est que nous utilisons chaque jour beaucoup de mots dont le sens, du moins dans la common law, est différent de celui utilisé dans le droit civil. Je vous donne un exemple très simple : qu'est-ce qu'un cadeau? Un autre mot très simple : qu'est-ce qu'un employé? Ces mots qui font partie du langage utilisé par un avocat de la common law ont une signification différente ou peuvent avoir une signification différente dans le cadre du droit civil. Je vous avoue que tout cela m'a donné à réfléchir.

Les mots de la Loi de l'impôt sur le revenu qui proviennent du droit civil, je n'avais aucune idée de ce qu'ils signifiaient, m'ont aussi donné à réfléchir. Bien sûr, un problème est venu me trouver là-bas en Alberta par le biais d'un mot « l'usufruit. » C'est un mot qu'il vaut mieux ne pas prononcer très vite là-bas afin de ne susciter aucune violence! Si je comprends bien, l'usufruit est la jouissance d'une propriété pendant toute une vie.

Il s'agissait d'un cas de succession d'un homme d'affaires de Louisiane qui avait aussi des propriétés de pétrole et de gaz en Alberta, et qui les avait laissées en usufruit à son épouse. Il fallait trouver le sens de ce mot dans le cadre de la Loi de l'impôt sur le revenu et dans la common law puis nous devions, bien sûr, passer au crible le droit québécois pour comprendre ce qu'il signifiait dans ce contexte. Cela a soulevé un problème, si nous utilisions ce type de terminologie, cela aura un effet dans tous les traités que nous conclurons, y compris, dans notre cas, la convention fiscale canado-américaine. On essayait de trouver une équivalence : un usufruit par rapport à une fiducie en faveur du conjoint?

Pour résumer, il fallait traiter de certaines questions importantes pour trouver le sens de certains de ces mots très importants. J'ai passé un bon moment une fois au cours d'un vol de retour à la maison quand quelqu'un m'a demandé ce que je faisais, car j'étais en train de lire des documents sur la propriété bénéficiaire. J'ai expliqué que ce concept n'existait pas dans le droit civil. Il existe dans la common law, mais a une signification un peu vague. La dame a répondu : « Je ne voudrais certainement pas qu'on me qualifie de commune. »

En fait, nous avons une common law au Canada. Cette expression se retrouve dans les lois fédérales. Elle signifie quelque chose. À la fin de ce processus, il m'est apparu que si je travaillais dans le cadre d'une tradition juridique dans laquelle ces mots n'avaient pas de sens, j'aurais beaucoup de problèmes si je devais étudier une de ces questions. J'aimerais bien que les mots utilisés dans les lois me concernant aient une signification précise dans le système juridique en question.

J'ai passé énormément de temps à étudier le problème de la propriété bénéficiaire. Pour mieux vous expliquer ma conclusion, imaginons que nous soyons tous les bénéficiaires discrétionnaires

George Bush was the trustee. Are any of us going to be beneficial owners of much of anything? This is not to say anything about Mr. Bush, but because the trust is totally discretionary, any of us could walk away with all of it. That is the problem with the use of that type of language. We have lost the sense of what it means.

The Chairman: As you said, you are a specialist on taxation. I wish to ask you a question in regard to the interpretation of the Income Tax Act. In some circumstances, Canadian courts have tended to refer to provincial private law to interpret the act, while in other cases courts have dissociated the interpretation of the act from provincial private law.

According to proposed subsections 8(1) and 8(2) of the first harmonization bill, we should refer to provincial private law unless otherwise provided by law in the interpretation process. Some academics are of the opinion that sometimes, specifically when the Income Tax Act is involved, this approach can produce unacceptable differences between provinces. They are of the opinion that, in some limited cases, legislative amendments are advisable to restore uniformity. What is your view of this question? Do you agree with that opinion?

Ms. Brown: It is true that there is language that is used in the Income Tax Act — and again a good example is the word “gift” — that has or can have a different meaning in civil law as opposed to common law. My view is that if we are using terms in legislation, they either ought to be defined, and they can easily be defined within the legislation, or if they are not defined, that the private law of the province should apply.

It is true, at least in my limited experience that that can possibly lead to different results in the Province of Quebec than it can in other provinces. As a result of that, the fallback position has been, because it can lead to a different result, we will apply the common law, because after all, when we drafted this legislation, that is what we had in mind. It means that you are applying private law concepts from the common law provinces to a result that might happen in Quebec.

Do I think that that is the correct result? It has a certain practical appeal. What needs to happen, though, is that those terms need to be defined in the Income Tax Act, and I do not think that is a difficult task. I think we should just say what we mean.

Senator Joyal: Ms. Brown, when I look at when your career as a law professor started, I am impressed by the list of publications of which you have been the author or co-author. I am referring in particular to the chapters on “Taxation of the Family” appearing in *Canadian Taxation*, that you co-authored with Faye Woodman; and then the chapter “Tax Planned Perks for Executive Women: A New Look at Compensation and Day Care,” that appeared in *Women, The Law and The Economy* in 1985. It seems that you have concentrated part of your

d’une fiducie dont George Bush est le fiduciaire. Est-ce que l’un d’entre nous va être propriétaire bénéficiaire de beaucoup de biens? Cela n’a rien à faire avec M. Bush, mais puisque la fiducie est entièrement discrétionnaire, n’importe qui parmi nous peut tout prendre et disparaître. Voilà ce que l’utilisation de ce genre de langage pose comme problème. Nous ne savons plus ce qu’il signifie.

La présidente : Vous avez dit que vous êtes experte en taxation. Je voudrais vous poser une question concernant l’interprétation de la Loi de l’impôt sur le revenu. Dans certaines situations, les tribunaux canadiens ont eu tendance à se reporter au droit privé provincial pour interpréter la loi, alors que dans d’autres cas, des tribunaux ont séparé l’interprétation de la Loi du droit privé provincial.

Conformément aux paragraphes 8(1) et 8(2) de la Loi n° 1 d’harmonisation, nous devrions nous reporter au droit privé provincial sauf indication contraire par la loi dans le processus d’interprétation. Certains universitaires pensent que quelquefois, surtout quand il s’agit de la Loi de l’impôt sur le revenu, cette approche peut créer des différences inacceptables entre les provinces. Ils recommandent, dans certains cas limités, d’apporter des modifications législatives pour restaurer l’uniformité. Quel est votre avis sur cette question? Êtes-vous d’accord?

Mme Brown : Il est vrai que des mots utilisés dans la Loi de l’impôt sur le revenu — une fois de plus, le mot « cadeau » en est un bon exemple — ont ou peuvent avoir un sens différent dans le droit civil et dans la common law. Il me semble que si nous utilisons des termes dans les lois, ils doivent être définis, et ils peuvent être facilement définis dans le contexte de la loi ou s’ils ne le sont pas, que ce soit le droit privé de la province qui s’applique.

Il est vrai, du moins selon mon expérience limitée, que cette situation peu éventuellement menée à des résultats différents, plus dans la province du Québec que dans les autres provinces. En conséquence, on a adopté une position de repli qui consiste à penser que puisque cela peut donner un résultat différent, nous utiliserons la common law, car après tout c’est ce que nous avons à l’esprit quand nous avons rédigé le projet de loi. Cela veut dire que vous appliquez des concepts du droit privé provenant des provinces utilisant la common law pour un résultat qui pourrait se produire au Québec.

Est-ce que je pense que ce résultat est correct? Il semble certainement pratique. Il faudra quand même définir ces termes dans la Loi de l’impôt sur le revenu et je ne pense pas que ce soit une tâche difficile. Je crois que nous devrions simplement dire ce que nous voulons signifier.

Le sénateur Joyal : Je suis impressionné par votre carrière en tant que professeur de droit et par la liste de publications que vous avez écrit ou coécrit. Je pense spécialement au chapitre « Taxation of the Family » dans *Canadian taxation* que vous avez signé avec Faye Woodman et au chapitre « Tax Planned perks for Executive Women : A New look at Compensation and Day Care, » publié dans *Women, The Law and The Economy* en 1985. Il semble que vous avez axé une partie de votre expertise sur l’analyse du « statut » des femmes par rapport à la taxation ou aux questions

professional expertise on analyzing the “status” of women in relation to taxation or in relation to fiscal issues and the discrepancy that might happen between what I call the common law tradition provinces and the civil law.

My question is very large and would probably deserve a thesis by you or one of your co-authors. Are there substantial differences in the implication of the status of women in relation to taxation, in relation to their rights, in relation to the civil law versus the common law? I realize that some of those publications pre-date the new civil code whereby you will remember that, before 1994, women in the civil code were not treated as an equal. Especially if she was married, she was under the tutorship of her husband and was an “incapable,” as we used to say, in terms of her own management of her affairs. Were you able to review that aspect and come forward with some reflection?

Ms. Brown: The work that you are referring to is work that I did in the early 1980s. It was not work that I undertook with a view to the differences in the two traditions. I will say there were some very different results in Quebec and in the rest of Canada on marriage breakdown. There are a number of women in Canada who have devoted a considerable amount of their time to addressing those kinds of issues and, in particular, women’s issues. I have been criticized for not spending the time on those kinds of issues that people thought I should have.

The work to which you refer, much of that early work is much more descriptive, if I can put it that way, than they are policy pieces in that sense, except for the one piece that I wrote about the family as a unit of taxation. That was an interesting piece because there were some significant issues arising in the U.S. about whether that was better or worse for families. However, I have not analyzed that issue, looking at the civil and common law tradition at all.

Senator Joyal: You are not in a position to suggest to us if, in the cluster of research that the department has suggested, that they are initiating for the third phase — because this is the second harmonization bill, as you know — that this issue is one that they should be addressing as a priority? Do you feel that there are enough differences or enough grey zones that this should be addressed as a priority?

Ms. Brown: I am not sure what the proposal is in the third round of changes that you have seen, so I feel very uncomfortable commenting on that because I have not addressed my mind at all to differences that might arise in Quebec, except for issues relating to what happens on marriage breakdown, and there are some significant differences.

Senator Joyal: Could you quickly explain on the subject of marriage breakdown where you see the major differences between the common law tradition and the civil law tradition, as much as you can recollect?

fiscales et sur la divergence qui pourrait apparaître entre ce que j’appelle la tradition de la common law dans les provinces et le droit civil.

Ma question est très vaste et mériterait une thèse dont vous seriez l’auteure ou la coauteure. Y a-t-il des différences importantes dans l’implication du statut des femmes par rapport à la taxation, à leurs droits et au droit civil comparativement à la common law? Je sais très bien que certains de ces livres ont été publiés avant le nouveau Code civil et vous vous souvenez qu’avant 1994 la femme n’était pas considérée l’égale de l’homme dans le Code civil, surtout si elle était mariée, elle était sous la tutelle de son époux et était « incapable », comme nous le disions, de gérer ses propres affaires. Avez-vous pu revoir cet aspect et pouvez-vous partager votre point de vue?

Mme Brown : Le travail que vous mentionnez date du début des années 80. Il ne visait pas à étudier les différences entre les deux systèmes juridiques. Je dirais qu’il y a eu des résultats très différents au niveau de l’effondrement des mariages au Québec par rapport au reste du Canada. Beaucoup de femmes canadiennes ont consacré une partie considérable de leur temps à soulever ce type de questions et, en particulier, les questions relatives aux femmes. On m’a reproché de ne pas avoir consacré plus de temps sur ce genre de questions.

Le travail auquel vous faites allusion, la grande partie de ce travail fait au début de ma carrière est beaucoup plus descriptif, si je puis m’exprimer ainsi, que des analyses politiques, à l’exception de ce que j’ai écrit sur la famille en tant qu’unité d’imposition. C’était une analyse intéressante, car il y avait certaines questions importantes posées aux États-Unis sur ce qui était mieux ou pire pour les familles. Toutefois, je n’ai pas analysé cette question pour comparer le droit civil et la common law.

Le sénateur Joyal : Vous n’êtes pas en position de nous suggérer si, dans toute la recherche que le ministère vous a demandée, il prépare la troisième phase — car, comme vous le savez, nous en sommes au second projet de loi d’harmonisation — qu’il devrait traiter cette question en priorité? Pensez-vous qu’il y ait suffisamment de différences ou suffisamment de zones grises pour qu’elle soit traitée en priorité?

Mme Brown : Je ne suis pas sûre de ce qu’est la proposition dans la troisième phase des changements que vous avez vus, je me sens assez mal à l’aise pour faire des commentaires à ce sujet, car je ne me suis pas penchée du tout sur les différences qui pourraient se produire au Québec, à l’exception des problèmes liés à l’effondrement des mariages et, sur ce point, les différences sont considérables.

Le sénateur Joyal : Au sujet de l’effondrement des mariages pouvez-vous expliquer rapidement où vous voyez des différences majeures entre la common law et le droit civil, autant que vous vous en souvenez?

Ms. Brown: I do not feel comfortable answering that question, if that is all right. I know just enough to be dangerous. I am sorry, I am not trying to duck your question. I just do not feel informed enough to comment.

Senator Joyal: Do you know if any of your colleagues in the Canadian law school community have addressed this issue, one which remains important for us?

Ms. Brown: Are you referring to the issue of how tax legislation may impact women differently in the province of Quebec?

Senator Joyal: Yes.

Ms. Brown: I do not know of anyone who is looking at that issue in particular. I know that at one point Professor Lahey of Queen's University was doing some work, which is rather old now, on the tax treatment of women in Canada in general. I believe there was also someone at UBC who was doing such work. I think she was involved with the Department of Finance for a while in doing some drafting. I will remember her name in a few minutes. Those are the two women I know who were working in that area.

As for work done in recent years, I do not know of anyone who is doing any work around the issue of women and taxation.

Senator Joyal: Were you involved with the Justice Department on other issues in relation to the bijural initiative, besides the one that you have described?

Ms. Brown: There were two projects with the Department of Justice. There was the beneficial ownership issue that came up in the domestic context. I was also part of a panel of a half dozen people who met for round-table discussions on the concept of beneficial ownership in tax treaties that was causing some difficulties. That is causing issues globally. A number of professors and tax experts were gathered together in Toronto in February 2003 for a one-day forum.

Senator Joyal: According to your own experience, are there other aspects of the legal status of women that should be addressed as a priority? I am referring to issues that seem to be recurring, or issues that are raised to clarify the concept and to ensure that the law is seen as equal?

Ms. Brown: Are you talking about ones that are part of the bijural project?

Senator Joyal: Yes.

Ms. Brown: I have no information that allows me to speak to that issue. In the West, women are pretty concerned about whether they have the right cowboy boots. They are not nearly concerned as they should be about what is going on in Eastern Canada, I am afraid, at least not on this question.

I am lying about the cowboy boots.

Senator Milne: Ms. Brown, I am curious to know why you are here. You have not told us anything about the bill that is before us, although we have heard some really interesting stories from you.

Mme Brown : Je ne me sens pas à l'aise pour répondre à cette question, si vous n'y voyez pas d'inconvénient. Je n'ai pas suffisamment d'informations. Je suis désolée, je n'essaie pas de ne pas répondre à votre question. J'ai simplement le sentiment que je n'ai pas suffisamment d'informations pour en parler.

Le sénateur Joyal : Savez-vous si l'un de vos collègues dans le droit canadien a étudié cette question qui demeure importante pour nous?

Mme Brown : Voulez-vous dire la façon dont la loi fiscale peut avoir un effet différent sur les femmes du Québec?

Le sénateur Joyal : Oui.

Mme Brown : Je ne connais personne qui étudie cette question en particulier. Je sais qu'à un certain moment, le professeur Lahey de l'Université Queen's travaillait, il y a longtemps, sur le traitement fiscal des femmes au Canada en général. Je crois que quelqu'un faisait aussi ce genre de travail à l'UBC. Je crois qu'elle a fait de la rédaction pendant quelque temps pour le ministère des Finances. Son nom me reviendra dans quelques minutes. Ce sont les deux femmes qui, à ma connaissance, ont œuvré dans ce domaine.

Pour ce qui est du travail fait récemment, je ne connais personne qui en fait sur les femmes et la taxation.

Le sénateur Joyal : Avez-vous collaboré avec le ministère de la Justice sur d'autres questions se rapportant au projet de bijuridisme, excepté celui dont vous avez parlé?

Mme Brown : Il y avait deux projets avec le ministère de la Justice. La question de la propriété bénéficiaire dans le contexte familial. J'ai aussi fait partie d'un panneau d'une demi-douzaine de personnes qui assistaient à des tables rondes sur le concept de la propriété bénéficiaire dans les conventions fiscales qui causait certains problèmes. Cela cause des problèmes au niveau mondial. En février 2003, il y a eu un forum d'un jour à Toronto réunissant des professeurs et des fiscalistes.

Le sénateur Joyal : En vous basant sur votre expérience, y a-t-il d'autres aspects du statut juridique des femmes qui devraient être traités en priorité? Je fais référence aux questions qui semblent revenir ou aux questions qui ont été soulevées pour éclaircir le concept et pour s'assurer que la loi soit perçue comme étant égale pour tous.

Mme Brown : Parlez-vous de celles qui font partie du projet de bijuridisme?

Le sénateur Joyal : Oui.

Mme Brown : Je n'ai aucune information qui me permette d'en parler. Dans l'Ouest, les femmes s'inquiètent beaucoup de savoir si elles portent les bonnes bottes de cowboys. J'ai bien peur qu'elles ne soient pas aussi préoccupées qu'elles devraient l'être de la situation dans l'est du Canada, du moins pas sur cette question.

Je plaisantais au sujet des bottes de cowboys.

Le sénateur Milne : Madame Brown, je suis curieux de savoir pourquoi vous êtes ici. Vous ne nous avez rien dit au sujet du projet de loi qui est présenté devant nous même si vous nous avez raconté des histoires très intéressantes.

Why not tell us how you translate or define words such as “beneficial ownership” and problem words such as “gift” and “employee?” We need something specific for this particular bill that we are looking at.

Ms. Brown: I understand. I was invited to appear before the committee. I have been through this bill. In my humble opinion, I do not think there is anything controversial in it because none of the words being translated appear to be anything other than technical terms. The particular project I was working on is in the next phase. We are still working on it. It is much more controversial than this measure.

I introduced myself by telling you how I came to be involved in the project. It is a very important project, both for the civil and common law tradition. I wish we could say we have found answers. I have certainly been involved in drafting exercises that look to finding answers, but it is difficult to find the right terminology. They are moving forward with it.

Senator Milne: One step forward and three steps back, you have just told me.

Ms. Brown: I do not think that is true. The language changes being proposed in this bill are simple and straightforward. I think they have a meaning both in common law and in civil law. I have seen some of the terminology introduced into the Income Tax Act, and it is not troubling to a common law lawyer or a civil law lawyer.

To give you an example, there are terms such as “trustee” and “executor.” We know what those are. All of a sudden, however, there is something called the “liquidator of the succession.” I do not know what a liquidator of the succession is. I am sure it means something like a trustee or an executor in the common law tradition. When words like this go into the legislation, they become very “untroubling” for a lawyer working with the language. Some are much easier to translate than others.

To me, this is a very simple, technical bill. It does not change the intention or the meaning of Parliament. As far as I can see, it clarifies the language.

Senator Milne: That is what we needed to hear.

Senator Mercer: Ms. Brown, thank you for coming to the committee. I apologize for being late.

One of my areas of expertise is in philanthropy and giving. I am concerned that when we look at the civil law and the common law, they are treated the same. Do you see any differences here? Do you see any differences that we need to be concerned about because of the nuances that are happening today in the philanthropic community? One of my purposes in life here as a

Pourquoi ne pas nous dire comment vous traduisez ou définissez des mots comme « propriété bénéficiaire » et des mots qui posent problème comme « don » et « employé »? Nous avons besoin de quelque chose de précis pour ce projet de loi particulier que nous examinons.

Mme Brown : Je comprends. On m’a invitée à comparaître devant le comité. J’ai examiné le projet de loi. À mon humble avis, je ne pense pas qu’il y ait quoi que ce soit de controversé dans ce dernier, parce que les mots traduits ne semblent que des termes techniques. Le projet particulier sur lequel je travaillais se retrouve dans la prochaine phase. Il est beaucoup plus controversé que celui-ci.

Je me suis présentée en vous disant comment j’ai été amenée à participer à ce projet. Il s’agit d’un projet très important, à la fois pour la tradition du droit civil et celle de la common law. J’aimerais pouvoir dire que nous avons trouvé des réponses. J’ai certainement participé à des exercices de rédaction qui visaient à trouver des réponses, mais il est difficile de trouver la bonne terminologie. Le projet avance.

Le sénateur Milne : Un pas en avant et trois en arrière, vous venez juste de me dire.

Mme Brown : Je ne pense pas que ce soit vrai. Les changements terminologiques proposés dans ce projet de loi sont simples et directs. Je pense que ces termes ont une signification tant dans la common law que dans le droit civil. J’ai vu une partie de la terminologie utilisée dans la Loi de l’impôt sur le revenu et cela ne pose pas de problème ni à un avocat de la common law ni à un avocat du droit civil.

Pour vous donner un exemple, il y a des termes comme « fiduciaire » et « exécuteur testamentaire ». Nous savons de quoi il s’agit. Mais tout à coup, apparaît quelque chose qu’on appelle « liquidateur de succession ». Je ne sais pas ce qu’est un liquidateur de succession. Je suis certaine que cela signifie quelque chose comme un fiduciaire ou un exécuteur testamentaire dans la tradition de la common law. Lorsque des mots de ce genre se retrouvent dans la législation, ils deviennent très peu dérangement pour un avocat qui travaille avec les langues. Certains termes sont beaucoup plus faciles à traduire que d’autres.

Pour moi, il s’agit d’un projet de loi technique, très simple. Il ne change pas l’intention du Parlement ni la signification qu’il a voulu donner. Que je sache, il clarifie le langage.

Le sénateur Milne : C’est ce que nous avons besoin d’entendre.

Le sénateur Mercer : Madame Brown, merci d’avoir accepté de comparaître devant le comité; je vous demande d’excuser mon retard.

Un de mes domaines d’expertise est la philanthropie et les dons. Je suis préoccupé du fait que lorsque nous examinons le droit civil et la common law, ils sont traités de la même manière. Voyez-vous des différences quelconques ici? Voyez-vous des différences au sujet desquelles nous devrions être inquiets, en raison des nuances que l’on observe aujourd’hui dans la

senator is to continue to push the government to remove the remaining 50 per cent capital gains tax on gifts of annuities and real property. Do you see any difficulties here?

Ms. Brown: There has been significant abuse of the income tax provisions around charitable gift-giving in the past. You will be quite pleased to know that earlier this year they went through and cleaned up a lot of the legislation and the terminology. They have defined what is a gift and have taken significant steps to prevent further abuse of any of the gift-giving provisions. I understand many of the changes in the new terminology will result in the same treatment of gifts and the same understanding of what a gift is, no matter which legal tradition is applied.

Senator Mercer: My other concern does not pertain to this bill. Perhaps I might direct your attention to a bill and its regulations which were just introduced in the other place with respect to non-profit organizations. I do not know when that bill will arrive in the Senate. I hope that when it arrives you, or someone else in the legal community, will come and talk to us about it.

I direct your attention to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce which is doing a study on charities. I am very concerned that either we in the Senate or our colleagues in the House of Commons will study those of us who are in the charity business. Even though many of us around the table have not been professionals in the field, most have volunteered to raise money for charitable organizations. We might be putting ourselves in a position which could box us in. I commend that to you for future study.

Ms. Brown: Of course there are significant liability issues for volunteers. Obviously, that would be of concern.

Senator Cools: My question is not about anything astronomical. It has more to do with drafting. In looking at the bill, virtually every clause is a new clause being added instead of a previous section in the measure.

For example, looking at page 1 of the bill, clause 2, it states under Part 1:

Subsection 13(2) of the Animal Pedigree Act is replaced by the following:

Is this a standard way of drafting or do we usually say something is repealed and the following substituted therefor? The same wording is repeated in clauses 3 and 4. I assume it is used throughout the bill.

For example, under "Bankruptcy and Insolvency Act" clause 7(3) says:

communauté philanthropique? Un de mes objectifs de vie en tant que sénateur est de continuer à exercer des pressions sur le gouvernement pour qu'il élimine l'impôt sur les gains en capital de 50 p. 100 qui reste sur les dons sous forme de rentes ou de biens réels. Voyez-vous des problèmes quelconques ici?

Mme Brown : Il y a eu dans le passé des abus importants touchant les dispositions de l'impôt sur le revenu régissant les dons de bienfaisance. Vous serez très heureux de savoir que plus tôt cette année, une bonne partie de la législation et de la terminologie a fait l'objet d'un nettoyage. On a défini ce qu'était un don et pris des mesures importantes pour prévenir d'autres abus des dispositions régissant les dons. Je crois savoir que de nombreux changements dans la nouvelle terminologie aboutiront au même traitement des dons et à la même compréhension de ce qu'est un don, peu importe quelle tradition juridique est appliquée.

Le sénateur Mercer : Mon autre préoccupation ne concerne pas ce projet de loi. Peut-être puis-je attirer votre attention sur un projet de loi, et son règlement, qui viennent juste d'être présentés à l'autre endroit concernant les organismes à but non lucratif. J'ignore quand ce projet de loi arrivera au Sénat. J'espère que lorsqu'il arrivera, vous, ou quelqu'un d'autre de la communauté juridique, viendrez nous en parler.

J'attire votre attention sur le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce qui est en train de réaliser une étude sur les œuvres de bienfaisance. Je suis très préoccupé que nous, du Sénat, ou nos collègues de la Chambre des communes, nous pencherons sur ceux d'entre nous qui oeuvrent dans le domaine des œuvres de bienfaisance. Bien que bon nombre d'entre nous autour de cette table ne soyons pas des professionnels dans ce domaine, la plupart d'entre nous avons été bénévoles pour rassembler des fonds pour des organismes de bienfaisance. Nous pourrions nous mettre dans une situation dans laquelle nous serions enfermés. Je vous recommande cette question pour vos études futures.

Mme Brown : Évidemment, il y a des questions de responsabilité importantes pour les bénévoles. Naturellement, cela serait une préoccupation.

Le sénateur Cools : Ma question ne porte pas sur quelque chose d'astronomique. Elle porte davantage sur la question de la rédaction. J'examine le projet de loi et je constate que presque chacune des dispositions est une disposition nouvelle qui est ajoutée, plutôt qu'une disposition antérieure dans ce projet.

Par exemple, si on regarde à la page 1 du projet de loi, la disposition 2, à la Partie 1 :

Le paragraphe 13(2) de la Loi sur la généalogie des animaux est remplacé par ce qui suit :

Est-ce la façon normale de rédiger ou disons-nous habituellement que quelque chose est abrogé et qu'il est remplacé par autre chose? Le même libellé se retrouve dans les cas des dispositions 3 et 4. Je suppose qu'on l'utilise dans l'ensemble du projet de loi.

Par exemple, dans le cas de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, on peut lire dans le paragraphe 7(3) :

The definition “sheriff” in section 2 of the English version of the Act is repealed.

The observation may not be significant, or it may be, but I am curious, Madam Chairman.

The Chairman: I am not in a position to answer that question.

Senator Cools: Does “replace” mean “repeal?” I was always under the impression that you repeal and then put forth the new proposal.

The Chairman: Senator Cools, the officials from Justice will be here tomorrow. Maybe that is a question we can ask them.

Senator Cools: I thank the witness for coming, but many of us who have no experience in the civil law are at a marked disadvantage because we are being asked to trust that this is the best that can be done. Senator Joyal has great familiarity with the civil law of Quebec, but I always find myself to be in a terribly awkward position when I have to rely on sheer trust on these kinds of questions.

Do you have any comment on that? The only people who know the civil law are the civil lawyers from Quebec. This is voluminous, and I wish that these kinds of initiatives could be preceded by a study in which many of us could take part.

I have been doing a lot of work recently on the new public safety and emergency preparedness act. My understanding is that whenever a major change in the machinery of government or a major shift in government or in the law takes place, it should always be preceded by some very profound and tangible studies that we can point to, rather than for the department to simply say that they have been looking at it for years. This is not a subject-matter that I can get my mind around because I am not that familiar with the civil law, the terminology, the principles or the methodology.

Is there any advice you can give us? You are not involved in this project but you say you are involved in the next one. I hate to admit this, but many of us around this table are voting quite blindly, and I am always very uncomfortable with that.

Ms. Brown: I understand that. Do you have a copy of the legislative summary?

Senator Cools: I must have it, but that still does not help me very much.

Ms. Brown: There are pages in the back which talk about what words have been added. By way of example, the word “forthwith” is replaced by “without due delay.” The words “pecuniary or priority interest” are replaced by “pecuniary or other interest.”

Senator Cools: It is still the same problem. Someone is telling me.

La définition de « sheriff », à l'article 2 de la version anglaise de la même loi, est abrogée.

L'observation peut être importante, ou non, mais je suis curieuse, madame la présidente.

La présidente : Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question.

Le sénateur Cools : Est-ce que « remplace » signifie « abrogé »? J'avais l'impression que vous deviez abroger quelque chose avant de faire une nouvelle proposition.

La présidente : Sénateur Cools, les fonctionnaires du ministère de la Justice seront ici demain. Peut-être pourriez-vous leur poser cette question.

Le sénateur Cools : Je remercie le témoin d'être venue, mais bon nombre d'entre nous qui n'avons pas d'expérience en matière de droit civil sommes dans une situation très désavantageuse parce qu'on nous demande de croire que c'est le mieux que l'on puisse faire. Le sénateur Joyal a une très grande connaissance du droit civil du Québec, mais je me sens toujours dans une position extrêmement difficile lorsque je dois me fier à la seule confiance dans ce genre de question.

Avez-vous des observations à cet égard? Les seules personnes à connaître le droit civil sont les avocats du droit civil du Québec. Il s'agit de quelque chose de volumineux et j'aimerais que ce genre d'initiative soit précédée d'une étude à laquelle bon nombre d'entre nous peuvent participer.

J'ai fait beaucoup de travail récemment sur la nouvelle loi sur la sécurité publique et la protection civile. Je pense que chaque fois qu'un changement majeur dans l'appareil gouvernemental ou un changement majeur dans le gouvernement ou dans la loi a lieu, ce changement devrait toujours être précédé par des études très approfondies et tangibles auxquelles nous pouvons nous référer, plutôt que de voir le ministère venir simplement nous dire qu'il a travaillé sur la question pendant des années. Il ne s'agit pas d'une matière que mon esprit peut comprendre parfaitement parce que je ne connais pas le droit civil, la terminologie, les principes ou la méthodologie employés.

Pouvez-vous nous donner des conseils? Vous ne prenez pas part à ce projet, mais vous dites que vous participez au prochain. Je n'aime pas l'admettre, mais bon nombre d'entre nous autour de cette table votons pas mal à l'aveuglette et je me sens toujours très mal à l'aise dans ce genre de situation.

Mme Brown : Je comprends cela. Avez-vous un exemplaire du sommaire législatif?

Le sénateur Cools : Je dois l'avoir, mais cela ne m'aide pas beaucoup.

Mme Brown : Il y a des pages à la fin qui parlent des mots qui ont été ajoutés. Par exemple, le mot « forthwith » est remplacé par « without due delay ». Les mots « pecuniary or proprietary interest » sont remplacés par « pecuniary or other interest ».

Le sénateur Cools : C'est toujours le même problème. Quelqu'un me dit.

The Chairman: Perhaps our researcher can help you, Senator Cools.

Senator Cools: I am not one to have the staff speaking at meetings.

The Chairman: I am one for the staff speaking if they can help you.

Mr. Wade Raaflaub, Researcher, Library of Parliament: In response to your initial question, it is my understanding that it is a very usual drafting technique to just use the word “replace” and that does, in effect, notionally repeal what was there originally and replace it with the new version of what the subclause or paragraph will be.

Senator Cools: How old is that tradition?

Mr. Raaflaub: I am not sure if it is very recent or not.

Senator Cools: Quite frequently I am told that traditions are two years old.

I am just very curious. Perhaps the people to properly answer these questions are the departmental officials.

The Chairman: They will be here tomorrow.

Senator Cools: Or perhaps the minister. I may be totally wrong, but I was always under the impression that you repeal first and make your positive proposal second.

We have gone through a bill like this before and I had the same problem then. I am a little reluctant, quite often, because I feel so inexperienced. I do not feel inexperienced in the common law. I understand the notions of the common law since that is what I was raised in. However, I feel extremely cautious, and quite often reluctant, because one thinks it is a good thing to provide harmony. No one can quarrel with that. However, I have been around here for a long time and I see a lot of material coming before us in bills with which I disagree. I do not accept the notion of “trust us.” Perhaps I may have when I was younger.

Ms. Brown: The question is whether the words really mean the same thing?

Senator Cools: Yes. The department is saying that and the summary is reflecting that, so it is like talking to one’s self. Maybe there is no solution, but I feel that I am in the dark.

Ms. Brown: I can tell you a little about the process that I was involved in, if that is useful to you. They had property law lawyers look at some of the concepts that I was looking at. They had common law property lawyers look at the concepts. I attempted to describe what it was we thought we meant in the legislation, using common law terminology, and we tried to match that with the property law concepts in Quebec. In our exercise, we tried very hard. We have been involved in the process now for a couple

La présidente : Peut-être que notre attaché de recherche peut vous aider, sénateur Cools.

Le sénateur Cools : Je ne suis pas de celles qui veulent que le personnel prenne la parole au cours des réunions.

La présidente : Je suis en faveur que le personnel prenne la parole si c’est pour vous aider.

M. Wade Raaflaub, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement : En réponse à votre question initiale, je crois savoir qu’il s’agit d’une technique de rédaction très courante d’utiliser simplement le mot « remplace » et cela a pour effet d’abroger ce qui existait à l’origine et de le remplacer par la nouvelle version de la subdivision ou du paragraphe.

Le sénateur Cools : S’agit-il d’une vieille tradition?

M. Raaflaub : Je ne suis pas certain si c’est quelque de très récent ou non.

Le sénateur Cools : On me dit souvent que les traditions sont vieilles de deux ans.

Je suis très curieuse. Peut-être que les gens en mesure de répondre correctement à ces questions sont les responsables du ministère.

La présidente : Ils seront ici demain.

Le sénateur Cools : Ou peut-être le ministre. Je suis peut-être totalement dans l’erreur, mais j’ai toujours eu l’impression que vous deviez abroger d’abord et faire votre nouvelle proposition ensuite.

Nous avons étudié un projet de loi comme celui-là auparavant et j’avais le même problème à ce moment-là. Je suis un peu réticente, assez souvent, parce que je me sens si inexpérimentée. Je ne me sens pas inexpérimentée dans la common law. Je comprends les notions de la common law parce que j’ai été élevée avec ces notions. Cependant, je sens que je dois être extrêmement prudente, et très souvent réticente, parce que quelqu’un pense que c’est une bonne chose d’harmoniser. Personne n’a rien à redire là-dessus. Cependant, je suis ici depuis longtemps et j’ai vu beaucoup de choses défiler devant nous dans les projets de loi avec lesquelles j’étais en désaccord. Je n’accepte pas l’idée du « faites-nous confiance ». Peut-être l’aurais-je fait lorsque j’étais plus jeune.

Mme Brown : La question est de savoir si les mots signifient réellement la même chose?

Le sénateur Cools : Oui. Le ministère le dit et le sommaire reflète la même idée, alors c’est comme si on se parlait à soi-même. Peut-être qu’il n’y a pas de solutions, mais j’ai le sentiment d’être dans l’obscurité.

Mme Brown : Je peux vous en dire un peu sur le processus auquel j’ai participé, si cela peut vous être utile. Ils ont fait examiner certaines notions que j’étais en train d’étudier à des avocats spécialisés dans le droit des biens. Ils ont fait examiner les concepts par des avocats spécialisés dans le droit des biens de la common law. J’ai essayé de décrire ce que nous pensions que nous voulions dire dans la législation, en utilisant la terminologie de la common law et nous avons essayé d’apparier cela avec les notions

of years, and I think it is fair to say that we still have not come up with language that works. I think it is fair enough that we have not, even though I think we have given it a very good try. More work needs to be done.

Some of the language seems to mirror and match. “Hypothèque” and “mortgage” seem to be the same thing. The word “agent” is here and I see they have used the word “mandataire.” I was asking what this concept means, and really it is just a type of agency.

Some of those concepts are very transparent, while others are very difficult. I hope we will find a solution at some point, but because so much of the English common law is seeped in tradition that we call “equity” from the old chancery courts and are mixed up with canon law and church law, it becomes very difficult to match some of those concepts with the civil law tradition.

Senator Cools: I am pleased that you appreciate that because it is not even commonly known, particularly when you go to certain common law concepts, that you have to go to the canon law. After the chancery courts were done away with in Canada, which I think was in the 1870s, we took a lot for granted. It is now the situation that many of the lawyers and judges are no longer trained in equity. I am pleased that you mentioned that.

I put this on the record to explain that, for me with my British background, much of this is very alien. Perhaps no one else feels a sense of anxiety that they do not really know what they are working on, but I have a very clear sense of anxiety that I am agreeing to things out of goodwill, but certainly not out of knowledge or wisdom, and there is a difference.

Ms. Brown: I am certainly not sure what a usufruct is.

Senator Mercer: This may tie in with what Senator Cools is saying. We are involved in a very academic process. It is not something that we are used to doing because of the nature of blending the two laws, common and civil. I think you are feeling that there is a little reluctance on the part of some of us, especially those of us not trained in the law, which I pride myself in. It is an academic process, and we are having difficulty getting our heads around it.

There is also the fact that, like others, when we see words in one language that we are not used to working in that look different in the other, it confuses us. I do not know that I have a question. I am commenting on the frustration we are

du droit des biens au Québec. Dans notre exercice, nous avons essayé très fort. Nous travaillons dans ce processus depuis maintenant quelques années et je pense qu’il est raisonnable de dire que nous ne sommes pas encore arrivés à une terminologie qui marche. Je crois qu’il est raisonnable que nous n’y soyons pas parvenus, même si je pense que nous avons fait un très bel effort. Il faut plus de travail.

Certains termes semblent correspondre très bien. « Hypothèque » et « morgage » semblent être la même chose. Le mot « agent » est ici et je vois qu’ils ont utilisé le mot « mandataire ». J’ai demandé que signifie ce concept et, en réalité, il s’agit uniquement d’un type d’agence.

Certains de ces concepts sont très transparents, alors que d’autres sont très difficiles. J’espère que nous trouverons une solution à un moment donné, mais parce qu’une si grande partie de la common law anglaise est tirée de la tradition que nous appelons « equity » provenant des anciennes cours de la chancellerie et qu’elles est mélangée au droit canon, il devient très difficile de faire correspondre certains de ces concepts avec la tradition du droit civil.

Le sénateur Cools : Je suis heureuse que vous compreniez, parce qu’il n’est même pas connu de manière répandue, particulièrement lorsque vous touchez à certains concepts de la common law, que vous deviez regarder du côté du droit canon. Après l’élimination des cours de chancellerie au Canada, dans les années 1870, je pense, nous avons tenu beaucoup de choses pour acquises. Nous en sommes arrivés à une situation où de nombreux avocats et juges n’ont plus de formation en equity. Je suis heureuse que vous ayez parlé de cela.

Je dis cela aux fins du compte rendu pour expliquer que, pour moi, en raison de mes antécédents britanniques, une grande partie de tout cela m’est très étranger. Peut-être que personne d’autre ne ressent un sentiment d’anxiété du fait qu’il ne sait pas vraiment sur quoi il travaille, mais j’ai un sentiment très net d’anxiété lorsque je donne mon accord à des choses sur la foi de la bonne volonté, mais certainement pas de la connaissance ou de la sagesse, et il y a une différence entre les deux.

Mme Brown : Je ne suis certainement pas sûre de ce que le mot usufruit signifie.

Le sénateur Mercer : Ce que je vais dire pourrait se rattacher à ce que disait le sénateur Cools. Nous participons à un processus très théorique. Ce n’est pas quelque chose que nous avons l’habitude de faire à cause de la nature du mélange des deux types de droit, la common law et le droit civil. Je pense que vous sentez qu’il y a un peu de réticence de la part de certains d’entre nous, surtout ceux qui n’ont pas de formation en droit, ce dont je suis fier. Il s’agit d’un processus théorique et nous avons de la difficulté à bien saisir la question.

Il y a également le fait que, comme d’autres, lorsque nous voyons des mots dans une langue dans laquelle nous ne sommes pas habitués de travailler et qui ont l’air différents dans l’autre langue, cela jette de la confusion. Je ne sais pas si j’ai une

feeling. Your comments have been helpful, and we appreciate them. You have said some things that we want to say, but with a legal twist to it, which is helpful.

Senator Milne: I have just a very short comment. I agree with Senator Cools. On the committee, we are missing the long-time presence of Senator Beaudoin, who was the deputy chair of this committee for so many years, and he was the one who picked out these differences and helped everyone understand them.

The Chairman: We have people who are knowledgeable and can be of help.

Senator Cools: Can you tell us more about the next phase that you have been involved in, not so much from the point of view of disclosing anything you should not, but can you tell us conceptually the problems you have been attempting to fix?

Ms. Brown: My specific problem was to go into tax legislation and look at it being translated, as well as corporate law legislation and other types of legislation. In the federal legislation I was looking at, I started with tax, because that is where the most obvious problem was. I think it is the fault of people such as you, to tell you the truth, because politicians needed to set up blind trusts and move their property into these blind trusts. They came in with legislation around 2000 to say that there would be no disposition when you move that property into blind trusts as long as there was no change in beneficial ownership. What does beneficial ownership mean, and what do you do if you are a politician in Quebec? How do you move your property into this type of trust without there being a change in beneficial ownership? We began with some of these concepts in the Income Tax Act. It is all through corporate law legislation as well. Who beneficially owns the shares? Who gets to vote the shares? There are all of these kinds of questions.

The first part of the project I was involved in was, "Kathy, you are a common law lawyer; can you please explain to us what this means in the common law tradition?" That became a difficult project, and I can say that it became a difficult project because if you have a stockbroker holding your shares for you, we know you are the beneficial owner. I will go back to my earlier example. If President Bush sets up a discretionary trust for all of us, who is the beneficial owner of that property? All of us are, and any one of us is. It becomes a difficult question to answer. Those were the types of questions I was wrestling with in the tax legislation.

Once we identified what the problems were, we said, "All right, is there a way to take this and describe it in terminology that does not use the old equitable English common law language? Is there language that we can use that means the same thing?" I spent a lot of time interacting with civil law lawyers. We had each identified where we found the problems to be. We each wrestled with

question. Je commente la frustration que nous éprouvons. Vos observations ont été utiles et nous vous en sommes reconnaissants. Vous avez dit certaines choses que nous voulons dire, mais avec une connotation juridique, ce qui est utile.

Le sénateur Milne : J'ai un commentaire très court. Je suis d'accord avec le sénateur Cools. Le comité souffre de l'absence du sénateur Beaudoin, qui a été vice-président de ce comité pendant tellement d'années; il était celui qui décelait ces différences et qui aidait tout le monde à les comprendre.

La présidente : Nous avons des gens cultivés qui peuvent aider.

Le sénateur Cools : Pouvez-vous nous en dire davantage sur la prochaine phase à laquelle vous participez, non pas tant pour divulguer des choses que vous ne devriez pas, mais pourriez-vous nous dire, au niveau conceptuel, les problèmes que vous essayez de résoudre?

Mme Brown : Mon problème spécifique était de regarder la traduction de la Loi sur l'impôt ainsi que la législation sur le droit des sociétés et d'autres types de législation. Dans le cas de la législation fédérale que j'examinais, j'ai commencé avec l'impôt, parce que c'est là que se trouvait le problème le plus évident. Je pense que c'est la faute de gens comme vous, pour dire la vérité, parce que les politiciens doivent créer des fonds fiduciaires sans droit de regard pour y placer leur propriété. Ils sont arrivés avec une loi vers l'an 2000 pour dire qu'il n'y aurait pas de disposition lorsque vous placez votre propriété dans des fonds fiduciaires sans droit de regard tant et aussi longtemps qu'il n'y avait pas de changement dans la propriété bénéficiaire. Que veut dire propriété bénéficiaire et que faites-vous si vous êtes un politicien au Québec? Comment pouvez-vous placer votre propriété dans ce type de fiducie sans qu'il y ait un changement de propriété bénéficiaire? Nous avons commencé avec certains de ces concepts dans Loi de l'impôt sur le revenu. On retrouve cela partout également dans la législation sur le droit des sociétés. Qui est bénéficiairement propriétaire des actions? Qui a droit de vote pour les actions? Il y a plein de questions de ce genre.

La première partie du projet auquel j'ai participé était : « Kathy, vous êtes une avocate de la common law; pouvez-vous s'il vous plaît nous expliquer ce que cela signifie dans la tradition de la common law? » Cela est devenu un projet difficile et je peux dire que cela est devenu un projet difficile parce que si vous avez un courtier qui détient des actions pour vous, vous savez que vous êtes le propriétaire bénéficiaire. Je reviens à mon exemple précédent, si le président Bush mettait sur pied une fiducie discrétionnaire pour nous tous, qui est le propriétaire bénéficiaire de cette propriété? Tous nous le sommes et chacun d'entre nous l'est. Cela devient une question difficile à répondre. Voilà le genre de questions auxquelles j'étais confrontée dans la législation sur l'impôt.

Une fois que nous avons identifié les problèmes, nous avons dit : « D'accord, y a-t-il une manière de décrire cela dans des termes autres que les anciens équivalents de la common law? Pouvons-nous utiliser des termes qui ont le même sens? » J'ai travaillé beaucoup avec des avocats du droit civil. Nous avons identifié là où se trouvent les problèmes. Nous avons eu de la

language. I was only working in English, because my French is not good enough to work in French, and I was trying to come up with language that would make sense to a common law lawyer — I am apparently an expert in trust law — but language that would also make sense in the civil law tradition. It became more and more difficult because we always want to fall back on the language we are comfortable with, such as “beneficial owner” and “beneficial enjoyment.” These are the words we know and that have a meaning for us.

Senator Cools: In this instance, how do you arrive at language? Language is a very cultural thing. How are you certain that the language is communicating what the law should be communicating? In the last many years, and on a different and unrelated subject, there was a lot of talk about plain talk and plain language in law. So much has been written out of the law conceptually in the name of plain language and so much has been lost. I admire the fact that you are wrestling with a huge subject, and I respect that, but when you are trying to bring in new language, what certainty do you have that that language means the same thing, and that it will do in legislation what you want it to do? If someone knows anything about law and making legislation, it is that things turn into their opposite very quickly.

Ms. Brown: The area that I happen to be tackling as part of the project I was working in, because you wanted to know about the process, is very difficult and controversial. Much of the language in this bill before you is not controversial. I look at something that says replace “forthwith” with language that says “without delay.” It is pretty clear what that means, and they are just cleaning up some archaic language and replacing it with clearer language.

I absolutely agree with you. There will be difficult language changes as they move through. This will be a very slow process. I do not see that in this bill, to be candid. I was hoping it would be the one I specifically worked on, but it is not.

Senator Cools: You are saying this one is much more straightforward?

Ms. Brown: Yes, this is very straightforward. However, you asked about the process, and I can tell you about the process. The process involved the engagement of both civil law lawyers and common law lawyers, the exchange of briefs between us and many academics with probably way too much time on their hands to think about these things, and lots of lively debate about the use of language, and so on. I came into the process as a sceptic, but I think the process has been very thorough.

Senator Cools: That is encouraging. Thank you.

Senator Pearson: My comments are not totally related to the bill, because I take comfort in the fact that you say this is fairly uncomplicated. It is interesting because we have talked about the harmonization of two traditions, but we are also talking about the harmonization of two languages. I do not know whether you have

difficulté avec la terminologie. Je ne travaillais qu'en anglais, car mon français n'est pas assez bon pour travailler en français, et j'essayais d'en arriver à des formulations qui seraient adéquates pour un avocat de la common law — je suis apparemment un expert en loi régissant les fiducies — mais qui respecterait également la tradition du droit civil. Il est devenu de plus en plus difficile, car nous avons tendance à utiliser les termes que nous sommes habitués d'utiliser, comme « beneficial owner » et « beneficial enjoyment ». Ce sont des termes que nous connaissons et qui ont un sens pour nous.

Le sénateur Cools : Dans ce cas, comment en arrivez-vous à établir la terminologie? Une langue est quelque chose de très culturel. Dans quelle mesure êtes-vous certain que le texte communique ce que la loi doit communiquer? Depuis plusieurs années, et cela couvre différents sujets, on a beaucoup parlé du langage simple, et du langage simple en matière de loi. Beaucoup de choses ont été écrites dans le domaine juridique en voulant respecter le principe du langage simple, et bien des choses ont été perdues. J'admire le fait que vous vous débattiez avec ce dossier énorme, et je respecte cela, mais lorsque vous essayez d'introduire un nouveau langage, quelle certitude avez-vous que ce langage signifie la même chose, et qu'il sera utilisé dans la législation de la manière dont vous voulez? S'il y a quelque chose que l'on connaît au sujet de la loi et de l'élaboration des législations, c'est que les choses changent de côté très rapidement.

Mme Brown : Le domaine dans lequel je travaille dans le cadre du projet, puisque vous désirez savoir quel est le procédé, est très difficile et très controversé. La majorité des termes utilisés dans le projet de loi que vous avez en main ne sont pas controversés. Par exemple, lorsque l'on dit de remplacer « forthwith » avec un terme qui signifie « without delay », le sens est très clair, et il ne s'agit que d'éliminer certains termes archaïques et de les remplacer par des termes plus clairs.

Je suis tout à fait d'accord avec vous. Il y aura des changements terminologiques difficiles, dans le cours des choses. Le processus sera très long. Mais je ne vois pas cela dans ce projet de loi. J'espérais qu'il en serait ainsi avec le dossier sur lequel j'ai travaillé, mais ce n'est pas le cas.

Le sénateur Cools : Dites-vous que celui-ci est plus direct?

Mme Brown : Oui, très direct. Cependant, vous avez posé une question au sujet du processus, et je peux vous expliquer ce qu'il en est. Dans le cadre du processus, nous avons engagé des avocats du droit civil de la common law, il y a eu échange de dossiers et il y a eu des universitaires, qui avaient probablement trop de temps pour penser à ces choses, et nous avons beaucoup discuté de l'utilisation de la terminologie, et cetera. J'étais sceptique au début du projet, mais je crois que le tout s'est très bien déroulé.

Le sénateur Cools : C'est encourageant. Merci.

Le sénateur Pearson : Mes commentaires ne sont pas tout à fait liés au projet de loi, car je me fie sur ce que vous dites sur ce que vous dites, que ce n'est pas très compliqué. C'est intéressant, car nous avons parlé de l'harmonisation de deux traditions, mais nous parlons également de l'harmonisation de deux langues. Je ne

any experience in this area, but in the province of Alberta, where you are now from, are there any cases that actually take place in French? Does the common law in French get any practice in Alberta?

Ms. Brown: To be candid, I do not think there is a lot, but anyone who wants to be tried in Alberta has the right to be tried in French. There was a bit of an uproar last year because someone insisted on having their trial in French. A number of my colleagues have gone from the law school and been appointed to the bench.

Senator Pearson: In Manitoba, I would presume there would be much more of that, and that would be informing in a way this process that is working towards harmonization. Senator Cools said that language is a cultural fact. Senator Watt was involved in the negotiations in Northern Quebec, and he talked about some of the challenges of the concepts from both traditions, and the concepts from the Inuit tradition, and harmonizing. I find it an exciting process. It is very technical, but it is enriching.

Ms. Brown: I found it very enriching in even understanding what the legislation is intending to do within the common law tradition in English.

Senator Cools: That is a sticky point.

Senator Pearson: To continue briefly, you found you were somewhat surprised at how challenging it was when you went into it, and that you had not thought much about it before. Is it producing, in the acts themselves, some evolution in conceptual thinking?

Ms. Brown: I think so.

Senator Pearson: I wonder whether you could tell us of any kinds of evolutions?

Ms. Brown: I am involved in a large area, if you are paying tax, but a small part of the legislative changes being proposed. As part of that process, I have been in contact with people from both the Department of Finance and from the CCRA, and some of these questions I am exploring as well with them. When the last round of amendments came through with respect to trusts, I did some work and they changed the legislation as a result. There is another round that came out on September 16. I e-mailed a paper on that to the CCRA — I would have met with them before now but WestJet kept me on the tarmac in Toronto — so it is still at the bill stage.

There is an evolution and a crystallization, if I can say that, of concepts around how we are using language in federal legislation that I think this bilingual process has really brought to bear. It has got people thinking: What do we actually mean when we use this language in our legislation? What was the purpose, what was the intent? I think we get sloppy with language.

sais pas si vous avez de l'expérience dans ce domaine, mais en Alberta, d'où vous venez, est-ce que l'on plaide en français? Y a-t-il une pratique de la common law en français en Alberta?

Mme Brown : À vrai dire, je ne crois pas qu'il y en ait beaucoup, mais quiconque veut le faire en français a le droit de le faire. Il y a eu un certain débat l'année dernière, car une personne voulait absolument que son procès se déroule en français. Un certain nombre de mes collègues de l'école de droit ont été nommés à la barre.

Le sénateur Pearson : Au Manitoba, je suppose qu'il y en a beaucoup, et on pourrait obtenir de l'information à ce sujet en vue de l'harmonisation. Le sénateur Cools a dit que la langue est un fait culturel. Le sénateur Watt a participé aux négociations dans le nord du Québec, et il a parlé de certains défis liés aux concepts des deux traditions, et les concepts de la tradition inuite, par rapport à l'harmonisation. Je trouve qu'il s'agit d'un procédé intéressant. C'est très technique, mais enrichissant.

Mme Brown : J'ai également trouvé enrichissant de comprendre ce que la loi entend faire dans le cadre de la common law en anglais.

Le sénateur Cools : C'est un sujet délicat.

Le sénateur Pearson : Pour continuer brièvement, je trouve que vous avez été assez surpris par l'ampleur du défi lorsque vous avez commencé à y travailler, et que vous n'avez pas pensé beaucoup avant de commencer. Y a-t-il, dans les lois comme telles, une certaine évolution au sujet de la pensée conceptuelle?

Mme Brown : Je crois.

Le sénateur Pearson : Je me demande si vous pouvez nous dire de quel type d'évolution s'agit-il?

Mme Brown : Je travaille dans un domaine vaste, si vous payez de l'impôt, mais une petite partie des changements législatifs ont été proposés. Dans le cadre de ce processus, j'ai été en contact avec des personnes du ministère des Finances et de l'Agence du revenu du Canada, et j'explore certaines de ces questions avec ces personnes. Lors des dernières modifications, au sujet des fiducies, j'ai fait certains travaux qui ont mené à des modifications de la législation. Il y a eu d'autres modifications le 16 septembre. J'ai envoyé un courriel à ce sujet à l'Agence du revenu du Canada — j'étais supposée la rencontrer, mais Westjet m'a gardée à Toronto — alors c'est encore à l'étape du projet de loi.

Il y a eu une évolution et une concrétisation, si je peux m'exprimer ainsi, des concepts entourant l'utilisation de la terminologie dans la législation fédérale, mais je crois que c'est le processus bilingue qui a réellement porté fruit. Certaines personnes se sont interrogées : qu'est-ce que cela signifie vraiment, les termes utilisés dans notre législation? Dans quel but, quelle était l'intention? Je crois qu'il y a un laisser-aller en matière de langue.

Senator Pearson: Oh, yes. It would be interesting to see a contrast with what is happening in the United States, which does not have a bijural tradition, whether it helps us to have a more progressive law or not. I am just asking that question for myself. You do not need to tackle it.

Senator Joyal: It is civil code.

Ms. Brown: I think it is civil code. Louisiana does have that.

Senator Cools: They still have a civil code in at least Louisiana.

Ms. Brown: Some of the property laws in some of the other states - California, for example, I gather, was originally conquered by Spain, and it still has a property law regime similar to that of Quebec.

Senator Joyal: Following the question put to you by Senator Cools about the uncertainty or insecurity, perhaps, in which some of the honourable senators might feel themselves on the basis that they are venturing into unknown territory in terms of concept, are you personally satisfied, as much as you can judge from your own professional standpoint, that the process followed by the Justice department, in order to come to a conclusion about the definition or the harmonization of the terminology, contains safeguards whereby we can trust the result, as much as the human mind can achieve?

Ms. Brown: I can only speak to the part of the process in which I was involved. We have not reached a conclusion yet, but I thought at least the investigative process was very thorough. Every effort was made to find scholars from across Canada that had expertise in the area to work on the project. I believe they consulted with both the Department of Finance and with the CCRA to find people who were working in the subject area, and I think they put together the best team they could find. Not myself, speaking modestly, of course, because they picked me, but I was impressed with the process.

I cannot speak to this bill, but certainly all of the underlying papers, the research papers, are available on the Web site and one can go and read those research papers if one wants to look into the background underlying the process. I came to Ottawa a number of times and met with this group and we had a number of conference calls. The whole process was not based on an agenda; it was based on trying to find a common meaning for words. I found it to be a cooperative process, and more of a search.

Senator Joyal: Is it not true that if, at the end of the overall process, there is still uneasiness among the various parties involved in it about the conclusion, that they will not move forward but would leave the issue to mature before making a decision, instead of risking coming forward with a definition that might be too dubious about its interpretation?

Ms. Brown: I can only speak to the part of the process in which I was involved. I finally wrestled my way to what I thought was language that might work for a common law lawyer. I am only

Le sénateur Pearson : Ah oui. Il serait intéressant de voir la différence avec ce qui se passe aux États-Unis, où il n'y a pas de tradition bijuridique, à savoir si cela nous aiderait à établir une loi plus moderne, ou pas. Je me pose simplement la question. Vous n'avez pas besoin d'y répondre.

Le sénateur Joyal : C'est le code civil.

Mme Brown : Je crois que c'est le code civil. La Louisiane a cela.

Le sénateur Cools : Ils ont encore un code civil au moins en Louisiane.

Mme Brown : Certaines lois sur la propriété dans certains États — la Californie, par exemple, appartenait à l'origine par l'Espagne, et possède encore un régime législatif sur la propriété similaire à celui du Québec.

Le sénateur Joyal : Pour faire suite à la question que vous a posée le sénateur Cools au sujet de l'incertitude ou de l'insécurité, que certains des sénateurs ont peut-être étant donné qu'ils s'aventurent dans un territoire inconnu, selon votre point de vue professionnel, du procédé suivi par le ministère de la Justice, pour en venir à une conclusion au sujet de la définition ou de l'harmonisation de la terminologie, qui contient des garanties que nous pouvons avoir confiance dans le résultat?

Mme Brown : Je peux uniquement vous parler du processus avec lequel j'ai travaillé. Je n'en suis pas arrivée à une conclusion encore, mais je crois que le processus d'enquête était très clair. Tous les efforts ont été faits pour trouver des universitaires de tous les coins du pays ayant de l'expertise dans le domaine de travail du projet. Je crois qu'ils ont consulté le ministère des Finances et l'Agence du revenu pour trouver des personnes qui travaillaient dans le domaine, et je crois qu'ils ont constitué les meilleures équipes possibles. Je ne parle pas de moi, bien sûr, car ce sont eux qui m'ont choisie, mais j'étais impressionnée par le processus.

Je ne peux parler au sujet de ce projet de loi, mais je peux certainement parler des documents qui l'ont précédé, les documents de recherche, qui sont affichés sur le site Web et qui peuvent être lus par quiconque désire savoir comment le processus s'est déroulé. Je suis venu à Ottawa un certain nombre de fois et j'ai rencontré ce groupe, et nous avons tenu un certain nombre de téléconférences. Tout le processus ne s'est pas fait dans le cadre d'un calendrier, mais plutôt pour essayer de trouver une signification commune au terme. J'ai trouvé qu'il s'agissait d'un processus très coopératif, et davantage de recherche.

Le sénateur Joyal : Ce n'est pas vrai que si, à la fin de l'ensemble du processus, il y a encore des parties qui ne sont pas certaines de la conclusion, qu'ils ne vont pas aller de l'avant et qu'ils vont laisser la question mûrir avant de prendre une décision, au lieu de risquer d'en arriver avec une définition qui pourrait être trop difficile à interpréter.

Mme Brown : Je ne peux que parler de la partie du processus dans laquelle j'étais impliquée. Je me suis battue pour trouver une manière d'utiliser des termes qui pourraient fonctionner pour un

assuming because we are still stalled and there has been no word of any changes that whatever language I have come up with is not language that civil lawyers are happy with yet. I imagine it will be some time before a resolution is found. It may be that we will not be able to find neutral language to solve that problem. We may have to move to definitions within the statute itself in order to find a solution.

Senator Joyal: You will understand the point raised by Senator Cools. I have as much preoccupation as a lawyer to be sure that I can trust the text I am reading and am called to interpret for the benefit of customers and for the benefit of justice being rendered, that if the Department of Justice comes to the conclusion that on some issues they have not totally resolved the question mark, they would not move forward and solve it quickly just as a the matter of clearing the act generally. They would leave some sections or some concepts aside in terms of additional research rather than put them into legislation and finish with it. I think that there is much on the part of the department, such that I could have listened to them, and we will hear from them tomorrow, that will perhaps help us to comfort ourselves that if there is further study to be made, there is further refinement to be made on a concept, they will put it on hold and not move on it and pass the bill we have now.

Ms. Brown: As far as I can see, the goal is to have the same result if federal legislation is applied, to have a uniform result or to have it in all the provinces. The ones who are most seeking that goal are people from the civil law tradition, so I think in order to ensure that that happens, it needs to be as right as it can be. It is to the disadvantage of anyone to bring forward language in French to represent the civil law tradition, or even to translate it into English to represent the common law tradition in French, if it is not as crisp and precise as it can be. I see that, as closely as one can get, that is the goal of this legislation.

The Chairman: Thank you, Ms. Brown.

Senator Eyton: I have a question. It may be a little naive and I apologize for coming in late.

In your view, is the bill before us, this legislation, necessary or useful? I say that in the context that for some years I practiced as a commercial lawyer. I worked out of Toronto but I spent a great deal of time in Montreal because, certainly in those days, it was the financial centre of the country. I helped people buy and sell businesses, and finance, manage and deal with the whole range of agreements that had to apply to companies and businesses that were very national in scope, sometimes international.

It was a given fact that some of the arrangements needed to be adjusted for their application in Quebec, or the other way around, for application outside Quebec. We did it just as a matter of course. In that context, you look at it and you engineer and draft and you proceed on the basis that you have taken into account the

avocat de la common law. Je suppose qu'étant donné que nous sommes encore bloqués, et que personne n'a dit que les modifications de terminologie que j'ai trouvées ne peuvent être comprises par les avocats de droit civil. Je suppose qu'il faudra du temps avant d'en arriver à une entente. Il est possible que nous ne parvenions pas à trouver une terminologie neutre pour résoudre le problème. Il est possible que nous devions avoir recours aux définitions dans la législation comme telle afin de trouver une solution.

Le sénateur Joyal : Vous comprenez le point soulevé par le sénateur Cools. En tant qu'avocat, je me préoccupe beaucoup d'être certain que je peux me fier à un texte que je lis, et que je suis appelé à interpréter pour l'avantage des clients, et pour le bien de la loi, et si le ministère de la Justice conclut que sur certains points, ils n'ont pas tout à fait résolu la question, j'aimerais qu'ils ne se dépêchent pas à résoudre la chose pour simplement nettoyer la loi. S'ils font ça, il y aurait certains articles ou certains concepts qui seraient mis de côté, au lieu d'être intégrés à la législation. Je crois que cela dépend beaucoup du ministère, d'après ce que j'ai entendu d'eux, et nous entendrons leurs témoignages demain, et cela nous aidera peut-être à nous rassurer; ils vont peut-être nous dire qu'ils vont mettre le projet en attente si d'autres travaux sont nécessaires, s'il faut apporter plus de détails à un concept.

Mme Brown : D'après moi, l'objectif est d'en arriver au même résultat si une loi fédérale est appliquée, d'avoir un résultat uniforme, ou de l'avoir dans toutes les provinces. Les personnes qui tiennent le plus à cet objectif sont les personnes de la tradition du droit civil, alors je crois que pour y arriver, il faut être aussi strict que possible. Personne n'a avantage à ce que des documents en français qui représentent la tradition de droit civil, ou même des documents traduits vers l'anglais pour représenter la tradition de la common law, en français, si les textes ne sont pas aussi précis et clairs que possible. Je crois que cela est l'objectif de cette législation.

Le président : Merci, madame Brown.

Le sénateur Eyton : J'aimerais poser une question. Elle est peut-être un peu naïve, et je m'excuse de mon retard.

Selon vous, le projet de loi que nous avons ici, cette loi, est-il nécessaire ou utile? Je fais référence au fait qu'il y a quelques années, j'ai pratiqué à titre d'avocat commercial. J'ai travaillé à Toronto, mais j'ai passé beaucoup de temps à Montréal, car à cette époque, c'était le centre financier du pays. J'ai aidé des personnes à acheter et à vendre des entreprises, et à financer, à gérer et à traiter toute la question des accords qui devaient s'appliquer aux sociétés et aux entreprises nationales, parfois internationales.

C'était normal de devoir prendre certaines dispositions pour ajuster l'application de ces accords au Québec, ou pour les appliquer à l'extérieur du Québec. Nous faisions cela tout naturellement. Dans ce contexte, vous examinez les lois, vous rédigez des textes, des ébauches, et vous supposez que vous avez

differences and adjusted for the particular circumstances in front of you. It seemed to work very well, at least while I was doing that, and it was for 15 years that I undertook that kind of activity.

With all of this, it is very subtle and difficult but in your view, is this bill, first of all, necessary, or second, useful in terms of the ongoing activity of Canadians?

Ms. Brown: I want to go back just for a moment to your activities out of Toronto. I gather, in those arrangements, you are dealing with private contracts between parties?

Senator Eyton: We dealt with a whole range of different terminology that we had to adjust in order to make things work.

Ms. Brown: You were dealing with two parties who wanted to come together and be involved in a business arrangement?

Senator Eyton: Well, it would involve often dozens and dozens of parties.

Ms. Brown: My point is, I think it is different if private parties are engaged in commercial transactions than if one is dealing with legislation that has terminology that has no application to you, or has no meaning for you. That is the difference, as one looks at the legislation and tries to understand what the legislation means. Not to make that point too tritely, but the problem with the use of language is one that the OECD is wrestling with now. You wrestle with it whenever you try to bring together more than one legal system. What happens is that you try to find common language that will work. I do think the process is important.

When I started to read through some of the tax provisions that used terminology that is part of the civil law tradition, I have to say I got very frustrated. I had no idea what those words meant. I went to the library — I was called to the bar in 1977 and I like to think I am fairly well-versed legally — and this language had no meaning for me. If I was looking at federal legislation, I would want to be reading language that had some meaning for me when I was looking at it, so I do think it is important. Can it be worked around? Of course, it can. It has been worked around for centuries. I do not know if that is the point.

The Chairman: I think we must be very careful in the harmonization process and have a view, not just of the tree but also of the whole forest. That will be very important and we will have other answers tomorrow for our questions of today. Thank you for spending the time here with us. It has been very helpful.

We will adjourn until tomorrow at 10:45 and I would ask members of the Steering Committee if it is at all possible to be here at 10:30 for a meeting before we meet.

The committee adjourned.

pris en considération les différences et vous faites les modifications selon les circonstances particulières. Cela semblait travailler très bien, du moins lorsque je le faisais, et c'était il y a 15 ans.

Avec tout ceci, c'est très subtile et très difficile, mais selon vous, est-ce que ce projet de loi est nécessaire et est-il utile dans les activités concrètes des Canadiens?

Mme Brown : Je vais en revenir à ce que vous avez dit au sujet de vos activités à Toronto. Je suppose que vous traitiez des contrats privés entre des parties privées?

Le sénateur Eyton : Nous utilisons différentes terminologies pour faire les ajustements afin que les choses concordent.

Mme Brown : Faisiez-vous affaires avec deux parties qui voulaient s'entendre et faire partie d'une entente commerciale?

Le sénateur Eyton : Bien, il pouvait y avoir des douzaines et des douzaines de parties.

Mme Brown : Ce que je veux dire, c'est que c'est différent dans le secteur privé, avec des parties qui font des transactions commerciales, et si l'une des parties se base sur une loi dont la terminologie ne s'applique pas à vous, ou n'a pas de signification pour vous, c'est la différence, le fait de regarder une loi et d'essayer de comprendre ce qu'elle signifie. Je ne veux pas être trop pointilleuse, mais le problème avec l'utilisation de la langue est un problème avec lequel l'OCDE se bat actuellement. C'est un combat lorsqu'il s'agit de réunir d'un seul système juridique. Ce qui se passe, c'est que vous essayez de trouver une terminologie commune qui fonctionnera. Je crois que le processus est important.

Lorsque j'ai commencé à lire certaines des dispositions sur l'impôt qu'utilisait une terminologie qui fait partie du droit civil, je dois dire que j'étais très frustrée. Je n'avais aucune idée de la signification de ces termes. J'ai été à la bibliothèque — je suis devenue membre du Barreau en 1977 et je crois que je m'y connais assez bien en matière juridique — et les termes n'avaient aucune signification pour moi. Quand je consultais une loi fédérale, je voulais que les termes aient une certaine signification pour moi, alors je crois que c'est important. Est-ce qu'on peut y arriver? Bien sûr. On y parvient depuis des siècles. Je ne sais pas si c'est ce que vous vouliez dire.

Le président : Je crois que nous devons faire très attention au processus d'harmonisation et conserver une vue d'ensemble, et ne pas voir l'arbre qui cache la forêt seulement. C'est très important, et nous aurons d'autres réponses demain à nos questions. Merci d'être venus aujourd'hui. Vous nous avez beaucoup aidé.

La séance reprendra demain à 10 h 45, et je demanderais aux membres du comité permanent si c'est possible d'être ici à 10 h 30 pour une courte réunion avant la séance.

La séance est levée.

OTTAWA, Thursday, November 18, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-10, to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law, met this day at 10:52 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Welcome. This morning we will hear from Professor Louis Perret from the Faculty of Law at the University of Ottawa. Mr. Perret, please proceed.

[*Translation*]

Mr. Louis Perret, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa: It is both an honour and a pleasure for me to appear for the second time before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

I believe that my first appearance here was in 2000, when you were examining the first harmonization bill. I appeared before this same committee to encourage or support the adoption of the first bill. I was delighted when it was adopted and came into force on June 1, 2001.

Today I appear once again before this same committee to urge you to once again adopt the harmonization bill, for the second time. Thanks to the passage of time and experience that has been gained, we can better assess the scope of the harmonization process for federal statutes.

I'm also here to reflect or expound on any potential future ramifications that must be taken into account when the bill is analyzed.

If our consideration is limited to the present, on the scope of the second harmonization legislation and its process within the present context, we must nevertheless recognize that beyond its somewhat technical and dry appearance, it involves changes to extremely precise legal terms and vocabulary in both languages, in 26 federal statutes, not the least of which is the Bankruptcy and Insolvency Act, which can even leave some of the most experienced lawyers scratching their heads.

This act, through its process and its final nature, since it involves ensuring compatibility of federal statutes with Quebec civil law and common law in the other provinces and territories of Canada, is far-reaching, both domestically as well as internationally.

Let us begin by determining its importance within Canada. Even though one might question the value of such a difficult, arduous and costly undertaking, we nevertheless must admit that it was high time for harmonization after the implementation of the new Quebec Civil Code in 1994.

OTTAWA, le jeudi 18 novembre 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 52, pour étudier, conformément à son ordre de renvoi, le projet de loi S-10, visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Bienvenue. Ce matin nous entendrons le témoignage du professeur Louis Perret de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

[*Français*]

M. Louis Perret, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa : C'est pour moi à la fois un honneur et un plaisir que de comparaître devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour la deuxième fois.

La première fois, c'était, je crois, en l'an 2000, lors de l'analyse du premier projet de loi d'harmonisation. Je comparaissais devant ce même comité pour encourager ou appuyer l'adoption de ce premier projet de loi. Il a par la suite été adopté et est entré en vigueur le 1^{er} juin 2001, ce dont je me réjouis.

Aujourd'hui, je compare à nouveau devant ce même comité afin de vous inviter très fortement à récidiver en recommandant l'adoption du projet de loi d'harmonisation, le deuxième cette fois-ci. Compte tenu de l'écoulement du temps et de l'expérience, nous avons pu mieux mesurer la portée de ce processus d'harmonisation des lois fédérales.

Je compare également pour réfléchir ou extrapoler dans un deuxième temps sur la portée potentielle future de ce processus que l'on doit prendre en considération au moment où, justement, on analyse le projet de loi.

Si on se limite au présent dans une première partie, donc sur la portée de la deuxième loi d'harmonisation et de son processus dans l'état actuel des choses, il faut bien reconnaître qu'au-delà de son aspect très technique et un peu rebutant, il s'agit de changements de termes juridiques extrêmement pointus et de vocabulaire dans les deux langues, ceci dans 26 lois fédérales, dont une qui n'est pas la moindre, soit la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, dans laquelle même les avocats les plus chevronnés ont quelquefois du mal à s'y retrouver.

Cette loi, par son processus et sa finalité, puisqu'il s'agit d'assurer la compatibilité des lois fédérales avec le droit civil du Québec et la common law dans les autres provinces et territoires du Canada, a une portée très importante, tant sur le plan intérieur canadien que sur le plan international.

Commençons d'abord par mesurer cette importance sur le plan interne canadien. Même si l'on a pu s'interroger quant à savoir si cette tâche difficile, ardue et coûteuse qu'est l'harmonisation en valait la peine du point de vue économique, il faut bien dire qu'il était en effet temps que cette initiative soit prise à l'occasion de l'entrée en vigueur du nouveau Code civil du Québec en 1994.

Indeed, what could be more natural than having federal legislation speak the legal language of each province in which it must apply? For example, can federal legislation make a general reference to legal counsel in Quebec, when in that province the actions covered by the federal act apply only to lawyers and notaries?

Another example: when federal law gives provincial courts jurisdiction over "equity" in that province, when the concept of "equity" does not even exist in Quebec.

Moreover, it is only natural that a federal act be compatible with the law and legal concepts of its provinces, where it is supposed to apply. For Quebec, we have civil law concepts and wording; for the other provinces and territories, the common law concepts and wording apply.

The harmony between federal law and the law in each province can only result in clearer law for each individual province, which will make it easier to understand, enforce and interpret; it will reduce the sources of conflict, and therefore there will be less litigation; it will reduce the cost of enforcement and access to justice; and it will increase the predictability of the law and, of course, legal safety. This is extremely important for the business world.

There will also be a greater cohesion between the federal government, the provinces and territories, and a greater feeling of belonging to one group, namely, Canada.

Things could, of course, work out much differently if federal laws do not respect the diversity of each individual province, by not speaking its legal language. Some might feel estranged within their country, Canada.

Creating unity while respecting diversity, that is what is so special about federalism, and something that we must take full advantage of here.

This goes beyond the simple technical aspect of the harmonization bill No. 2, as it applies domestically in Canada, that is, to ensure that the law will be clearer and more accessible and predictable, so as to provide a greater cohesion between the federal government and the provinces, for the good of all of those who are subject to the law throughout the country.

Now, what of the international scope of the second harmonization bill?

There is a move, on the international front, to standardize international commercial law so as to facilitate cross-border transactions. That is the aim of globalization. With the combined effect of the GATT, which has now become the WTO plus the free trade agreements, cross-border international trade has multiplied 13-fold in the past 50 years.

What does this mean for Canada? It represents 43 per cent of its GDP and is responsible for one out of every three jobs that is directly connected to exports, therefore, to international trade. Although the GATT, the WTO and free trade have managed to

En effet, quoi de plus normal que la législation fédérale parle le langage juridique de chaque province où elle est censée s'appliquer. Par exemple, la loi fédérale peut-elle référer d'une manière générale à des conseillers juridiques au Québec, alors que dans cette province les actes que vise la loi fédérale sont réservés aux avocats et aux notaires?

Autre exemple : lorsque la loi fédérale attribue une compétence pour les cours des provinces en matière d'« equity » dans cette province, alors qu'au Québec la notion d'« equity » n'existe même pas.

Par ailleurs, quoi de plus normal que la loi fédérale soit compatible avec le droit et les concepts juridiques des provinces qui la constitue et où elle est censée s'appliquer. Pour le Québec, les concepts de droit civil et leur formulation; pour les autres provinces et territoires, les concepts de common law et leur formulation.

De cette harmonie entre le droit fédéral et le droit de chaque province, il ne peut en résulter pour chaque province qu'une plus grande clarté de son droit, ce qui en facilitera la compréhension, donc l'application et l'interprétation; réduira les sources de conflit, donc de litige; réduira les coûts de l'application et de l'accès à la justice; et augmentera la prévisibilité du droit et, bien sûr, la sécurité juridique. Ceci est aussi bien important pour le monde des affaires.

Il en résulte également une plus grande cohésion entre le fédéral et les provinces et territoires, et donc un plus grand sentiment d'appartenance à l'ensemble, c'est-à-dire au Canada.

Il pourrait, sans doute, en être très différemment si les lois fédérales ne respectaient pas la diversité de chaque province par rapport aux autres, en ne parlant pas son langage juridique. Certaines pourraient se sentir à l'étranger à l'intérieur du Canada.

Créer l'unité tout en respectant la diversité, voilà, en effet, tout le génie du fédéralisme qu'il s'agit de faire jouer ici à plein.

Tel est donc au-delà de sa technicité la portée de la Loi d'harmonisation n° 2 sur le plan interne canadien, c'est-à-dire assurer un droit plus clair et donc plus accessible et prévisible, en outre assurer une meilleure cohésion entre le fédéral et les provinces à la satisfaction des justiciables de tout le pays.

Qu'en est-il maintenant de la portée du processus de la Loi d'harmonisation n° 2, au niveau international.

On assiste, au niveau international, à un effort d'uniformisation du droit commercial international afin de faciliter les échanges transfrontaliers. C'est le but de la mondialisation. En effet, sous l'effet combiné du GATT, maintenant devenu l'OMC plus les accords de libre-échange, le commerce mondial transfrontalier s'est multiplié par 13 dans les 50 dernières années.

Pour le Canada qu'est-ce que cela signifie? Cela représente 43 p. 100 de son PIB et représente un emploi sur trois qui est relié directement aux exportations donc au commerce international. Si les barrières tarifaires ont été abaissées par le GATT, l'OMC et le

reduce, or sometimes even abolish, trade barriers, the same cannot be said for legal obstacles. An in-depth study that we undertook at the University of Ottawa and have published on our website, demonstrates that the world is divided into various legal systems and that, in particular, pure or mixed civil law, together with other laws such as Muslim law, for example, or the common law as it customarily applies in Africa, represents two thirds of the world's population. Pure or mixed common law represents one third of the world's population, and together they represent about 99 per cent of the legal systems that apply either in a pure or combined fashion throughout the world.

Of course, in cross-border trade, there is a possibility that one might have to deal with another legal system, resulting in a conflict between two laws, and in order to resolve it, the company belonging to the strongest economy could impose its law or its hegemony. The Americans are often blamed for that type of imperialism.

The solution has been to attempt to standardize law, so as to have a common denominator, which would be neither civil nor common law, but rather a blend of the two. So there are common denominators. An example would be the 1980 Vienna Convention on the International Sale of Goods, which was ratified by some 50 countries if memory serves, including Canada. On our continent, the 1980 Vienna Convention was ratified by most South American countries, Mexico, the United States and Canada. Another example is the Unidroit Principles of International Commercial Contracts published in 1994. They were recently republished, ten years later, in 2004, as an update on its broad application: this common denominator between civil and common law has applied, in particular, in cases of international arbitration.

The combination of the two systems, civil and common law, plus a *sui generis* law devised by merchants, or the *lex mercatoria*, as it is called, is the method preferred by the legal departments in international corporations. The methodology is simple, because in using clearly devised, concise terms, the civil law methodology is a harmonious expression of concepts that are derived both from civil as well as common law, for example, the principles of "unquestionability" or "frustration" in international contracts.

In this context, it is obvious that Canada's bijuridism experience is extremely useful. There are international organizations that welcome officials from the Canadian government with open arms, as these people often have backgrounds in both legal systems and speak both languages. That is often the case when they are preparing bijuridical international conventions, which are bilingual, and even in other languages, of course, but English, as we know, is the primary language of communication in the world. We must not forget — and we studied this at the University of Ottawa — that French is the second most common language spoken in the world. It is the official language for most large international organizations including the G7 and the Olympic Games. It is

libre-échange ou même quelquefois abolies, il n'en est pas de même des barrières juridiques. Une étude très approfondie que nous avons menée à l'Université d'Ottawa, et publiée sur notre site Web, démontre que le monde est divisé en différents systèmes juridiques et que, en particulier, le droit civil pur ou mixte, fusionné avec d'autres droits tel le droit musulman, par exemple, ou la common law coutumière en Afrique, représente les deux tiers de la population mondiale. De son côté, la common law pure ou mixte représente un tiers de la population mondiale et ensemble ils représentent à peu près 99 p. 100 des systèmes juridiques applicables de façon pure ou mixte dans le monde.

Bien sûr, au niveau du commerce frontalier, il y a des chances que l'on ait affaire à un autre système juridique et c'est là que surgissent les problèmes de conflits de lois, ou bien que pour les résoudre, une entreprise appartenant à une économie plus forte qu'une autre arrive à imposer son droit et son hégémonie. C'est un reproche que l'on fait bien souvent à l'impérialisme américain dans ce sens.

Pour y remédier, on cherche à uniformiser le droit, à pouvoir référer à un dénominateur commun, qui ne serait ni de droit civil ni de common law mais plutôt la résultante des deux. Donc qu'il y a des dénominateurs communs. On peut citer, par exemple, la Convention de Vienne de 1980 sur la vente internationale de marchandises, qui est ratifiée par une cinquantaine de pays, si ma mémoire est bonne, dont le Canada. Sur notre continent la Convention de Vienne de 1980 a été ratifiée par la plupart des pays d'Amérique du Sud, le Mexique, les États-Unis et le Canada. L'autre exemple est celui des principes d'unidroit pour les contrats commerciaux internationaux qui ont été publiés en 1994. Ils ont fait l'objet d'une récente réédition, dix ans plus tard, en 2004, pour tenir compte de l'expérience, qui sont très largement utilisés : ce droit dénominateur commun entre le droit civil et la common law dans l'arbitrage international, en particulier.

La combinaison des deux systèmes, le droit civil et la common law, plus un droit *sui generis* élaboré par les commerçants, que l'on appelle la *lex mercatoria*, est donc la voie que le milieu juridique des affaires internationales cherche à privilégier en utilisant la méthodologie simple, parce que synthétique et exposée en des termes clairs et concis, la méthodologie du droit civil présente de façon harmonieuse des concepts qui proviennent tant du droit civil que de la common law. Par exemple, les principes de « unquestionability » ou de « frustration » dans le domaine des contrats internationaux.

Dans ce contexte, il est évident que l'expérience du bijuridisme canadien est extrêmement utile. Qu'on pense aux organisations internationales qui accueillent avec grand plaisir les fonctionnaires du gouvernement canadien, qui, bien souvent, sont formés dans les deux systèmes juridiques et dans les deux langues. Et cela, lorsqu'il s'agit de la préparation de conventions internationales bijuridiques et donc bilingues et même dans d'autres langues aussi naturellement, mais l'anglais est, bien sûr, la première langue de communication au monde. Il ne faut pas oublier — et nous avons fait une étude là-dessus à l'Université d'Ottawa — que le français est toujours la deuxième langue de communication la plus importante au monde. C'est celle qui est utilisée comme langue officielle dans le plus grand nombre

spoken on five continents, which is not the case for Spanish, Chinese or Russian, for example. But it does apply to English and French. Bijuridism and bilingualism are phenomenal assets for a country like Canada; we are starting to take advantage of it, but we can still do more.

I spoke about international organizations but this could also apply to the private sector. In the world of business, having both types of legal training and being perfectly bilingual helps to avoid problems, to better negotiate, and to better mediate between lawyers belonging to these different systems or working in international commercial arbitration. For example, people such as Yves Fortier, Marc Lalonde and Paul Gélinas are very well known in this area. In terms of law harmonization and international organizations, Professor Crépeau and Justice Anne-Marie Trahan, for example, have done a considerable amount of work on law harmonization and the international institute for the unification of private law. This is therefore a reality, not a future scenario, but rather an area that can be further developed.

On an international level, bijuralism gives Canada a unique expertise which can be useful within international organizations for the drafting of conventions and in the business sector for developing exports and therefore, Canada's economic resources.

Canada, of course, only has prestige and economic advantages to gain from this. That is the idea behind McGill university's transsystemic program and the University of Ottawa's national program, that is to train bijural and bilingual experts that Canada will need for its domestic and international economic development.

I would like to say in passing that these universities should be further encouraged by the federal government to continue in this direction, even though education is an area of provincial jurisdiction. The goals are Canadian goals. In fact, that is the idea behind the University of Ottawa's new title, Canada's University, and one can see the significance of this.

No doubt an appropriate amount of federal assistance in this field would stimulate other universities to do the same in Canada's interest, rather than be passive, especially in common law provinces, in their interest in other legal systems. This process of harmonization of federal statutes has the potential to provide us with future applications of the harmonization process.

That brings me to my second part, and that is the potential importance of the harmonization process. I see it from two angles: first, that of Canadian federalism and second, that of the science of law. From the angle of Canadian federalism, and for the same reasons I previously gave, it would only be right to harmonize federal law with native law, to the extent that we are familiar with it.

d'organisations internationales en outre y compris pour le G7 et les Jeux olympiques. Elle est répartie sur les cinq continents, ce qui n'est pas le cas de l'espagnol, du chinois et du russe, par exemple. Toutefois, c'est le cas de l'anglais et du français. Le bijuridisme et le bilinguisme sont des atouts phénoménaux pour un pays comme le Canada dont il commence à tirer parti, mais peut-être pas encore suffisamment.

J'ai parlé des organisations internationales mais on peut parler aussi du secteur privé. Dans le domaine des affaires, d'avoir la double formation juridique et d'être parfaitement bilingue permet d'éviter les problèmes, de mieux négocier et de mieux procéder à des médiations entre des juristes appartenant à ces systèmes différents ou en matière d'arbitrage commercial international. Nous avons, par exemple, des personnes comme Yves Fortier, Marc Lalonde et Paul Gélinas, qui sont extrêmement connus dans ce domaine. Dans le domaine de l'harmonisation du droit, des organisations internationales, des personnes comme le professeur Crépeau ou madame le juge Anne-Marie Trahan ont beaucoup travaillé dans le domaine de l'harmonisation du droit sur le plan d'unidroit. C'est donc une réalité, ce n'est déjà plus une potentialité, mais un domaine qui peut être encore développé.

Donc sur le plan international, le bijuridisme apporte au Canada une expertise unique, utile dans les organisations internationales pour l'élaboration de conventions et dans le milieu des affaires pour le développement des exportations et donc, des ressources économiques du Canada.

Le Canada ne peut, bien sûr, en retirer que du prestige et des avantages économiques. Et c'est d'ailleurs dans ce sens que des universités comme l'Université McGill, avec son programme trans-systémique et que l'Université d'Ottawa, grâce à son programme national, contribue à former des experts bijuridiques et bilingues dont le Canada aura besoin pour son développement économique interne et international.

Il est à souligner au passage, d'ailleurs, que ces universités mériteraient d'être davantage encouragées dans ce sens par le gouvernement fédéral, même si l'éducation est de compétence provinciale. Car les objectifs sont naturellement canadiens. Et c'est le sens, d'ailleurs, de la nouvelle appellation de l'Université d'Ottawa, l'université canadienne et on peut voir quelle est sa portée ici.

Et sans doute qu'une aide fédérale appropriée dans ce domaine stimulerait d'autres universités à en faire autant dans l'intérêt du Canada, alors qu'elles sont plutôt passives, surtout les provinces de common law, à s'intéresser à l'autre système juridique. Ce potentiel du processus d'harmonisation des lois fédérales nous conduit à envisager à présent les applications futures, éventuelles de ce processus d'harmonisation.

J'entame donc la deuxième partie, la portée potentielle future du processus d'harmonisation. Je l'envisage sous deux angles : premièrement, celui du fédéralisme canadien et deuxièmement, celui de la science juridique. Sous le premier angle du fédéralisme canadien, pour les mêmes raisons qu'indiquées précédemment, il ne serait que juste d'arriver à harmoniser également le droit fédéral avec le droit autochtone dans la mesure naturellement où on le connaît.

This is a significant challenge because it deals with customary law, which many are unfamiliar with and which is no doubt quite varied. Therefore, studies in native customary law should be encouraged and further funded and developed. A harmonization pilot project could be developed, especially in areas where the native population is greater and even represents a majority.

I am thinking of the territories and I am thinking of Nunavut. There could be collaboration with lawyers from these areas, with native lawyers that we have helped train, whether that be at the University of Saskatchewan or the University of Ottawa, in native pre-law programs.

Another potential area in bijuralism would be the development of a true science of law within a bijural framework. In the federal law harmonization process, bijuralism has mainly consisted in, on the one hand, making federal law coexist with civil law in the province of Quebec, and the other hand, making it coexist with common law in the other provinces. Many serious studies have resulted in identifying concepts that are unique to each system in order to respect the uniqueness and diversity of these systems. We should be proud of that.

The results of those studies are partly available in the Department of Justice's databanks on the Internet and also in the shape of legal vocabulary and dictionaries. I am thinking of the national program for the integration of both official languages in the administration of justice, which recently changed its name and of the Department of Justice's bilingual terminology records. These are very useful in interpreting texts in both systems. The results are very useful in terms of legal clarity and the benefits of having that clarity.

It would be useful for websites to be improved so that access is easier. Regardless of their value in the coexistence of these systems, more publication of the comparative research that has led to these distinctions would be very useful in developing a comparative science for both systems, and it would make the task of developing legal rules and rules for bijural law easier — bijural referring to integration and not coexistence. There would be one uniform law that would integrate within one text the concepts and methodology from each system and even from international trade law, such that both systems would merge in order to obtain a common denominator representing the best of each. So in this case we're not talking about a bijuralism of coexistence that acknowledges two different legal systems and respect for both, but a bijuralism that goes further and looks at the whole picture and how both systems can be integrated. What will be the common denominator?

It is therefore this third path, unidroit's work, for example, that could be very useful for Canada at the domestic level. We've just strengthened our domestic, interprovincial commercial market. Perhaps uniform laws could be just as useful at an interprovincial level as at an international level. Trade between Quebec and

Il s'agit d'un grand défi puisqu'il s'agit d'un droit coutumier, encore méconnu par beaucoup, et qui est sans doute très diversifié. Des études sur le droit autochtone coutumier devraient en conséquence être poursuivies et être davantage financées et développées, et un projet pilote d'harmonisation pourrait sans doute être développé, surtout dans les régions où la population autochtone est la plus nombreuse et peut-être même majoritaire.

Je pense aux territoires, je pense au Nunavut. Avec la collaboration de juristes de ces régions, de juristes d'origine autochtone que nous avons contribué à former, que ce soit à l'Université de la Saskatchewan ou à l'Université d'Ottawa, avec des programmes « pré-droit » autochtones.

Une autre dimension de la potentialité du bijuridisme est l'élaboration d'une véritable science du droit dans le domaine du bijuridisme. Dans le processus d'harmonisation du droit fédéral, le bijuridisme a principalement consisté à faire coexister en parallèle le droit fédéral et, d'une part, le droit civil dans la province de Québec, et le droit fédéral et, d'autre part, la common law dans les autres provinces. Des études très sérieuses ont été menées de façon à distinguer les concepts propres à chacun des systèmes de façon à bien respecter la spécificité de chacun et leur diversité. Il faut s'en féliciter.

Le résultat de ces études est déjà partiellement disponible dans les banques de données du ministère de la Justice sur Internet et également sous forme de vocabulaire juridique, de dictionnaire. On pense aux travaux du PAJLO qui a changé de nom récemment ou des fiches terminologiques bilingues du ministère de la Justice. Celles-ci sont en effet très utiles pour aider à l'interprétation des textes dans un système comme dans l'autre. C'est un résultat qui est déjà très intéressant pour le bénéfice de la clarté juridique et des avantages qui en résultent.

On peut peut-être souhaiter que les sites Web soient améliorés pour que leur accessibilité soit encore rendu plus facile. Mais quel que soit leur mérite dans cette coexistence, une publication plus poussée des recherches comparatives qui ont mené à ces distinctions serait très utile pour le développement de la science comparative entre ces deux systèmes pourrait faciliter l'élaboration de règles de droit juridique et bijuridique, mais bijuridique d'intégration et non pas de coexistence. Il s'agirait de droit uniforme qui combinerait en les intégrant dans un même texte, les concepts et méthodologies de chacun des systèmes et même de l'expérience du commerce international, de façon à fusionner ces deux systèmes pour arriver à un dénominateur commun en prenant ce que chacun a de meilleur. Alors ici il ne s'agit plus d'un bijuridisme de coexistence qui constate qu'il y a deux systèmes juridiques différents et qu'il faut les respecter, mais il s'agit d'aller plus loin et de se dire maintenant qu'on a cette somme de données, qu'est-ce que l'on peut mettre éventuellement ensemble? Quel dénominateur commun peut en résulter?

C'est donc la recherche d'une troisième voie dans le sens des travaux d'unidroit, par exemple, et qui peuvent être très utiles pour nous sur le plan interne au Canada. On vient de renforcer l'existence d'un marché commercial interne, interprovincial. Peut-être que dans le domaine interprovincial, des lois uniformes

Ontario represents 45 per cent of domestic Canadian trade. Perhaps this interprovincial area could be helped without affecting the internal laws of each province, in order to respect their diversity. In the interprovincial area, the problems are different. We need to make things easier, we need to remove barriers. Of course, the same applies to the international scene in order to make trade between nations easier. Obviously, if there were a data bank that included legal vocabulary and legal terminological records, and that was published and made more available to researchers in Canada or abroad, and to lawmakers in Canada or abroad, then this would be highly useful. Canada, because of its work, its experience and its leadership, has an extraordinary potential to develop the process of law harmonization.

I will conclude by calling for collaboration between the POLAJ and what it has become, the Department of Justice, the Law Commission of Canada, as well as all interested universities, so that they can combine their intellectual resources in the area of fundamental research on bijuralism within the framework of a centre of excellence on bijuralism. This could be sponsored by brilliant senators, given that this would be a Canadian perspective. The federal government should be generous in its financial assistance given that it would require a significant investment. But the return on this investment would be no less significant in terms of prestige and legislative, legal and commercial efficiency for our country.

In conclusion, I would highly recommend that the harmonization of federal statutes be continued, specifically by taking a second step this year by adopting harmonization act No. 2.

The Chair: You mentioned the work that many law faculties have done in training lawyers in both legal systems in Canada. It is true that more and more lawyers are being trained in both systems.

Could you tell us if bijuralism is taught in your law classes?

Mr. Perret: That depends on what you mean by "bijuralism," that is whether you are talking about coexistence or a trans-systemic bijuralism. Coexistent bijuralism is taught in all courses or in several courses. When you have within one group students with different backgrounds, for example, students with common law training in a civil law course, then you have to make comparisons. We do this at the University of Ottawa, in undergraduate classes. McGill University does this differently because some courses include both the civil and the common law aspects, for example, contract law. That is another method. We prefer to train our students in one system so that they have a reference point, whether that be civil law

pourraient être de la même utilité qu'au palier international. Le commerce entre le Québec et l'Ontario représente 45 p. 100 du commerce intérieur canadien. N'y a-t-il pas lieu de le faciliter dans le domaine interprovincial sans toucher au droit interne de chaque province de façon à respecter leur diversité. Mais dans le domaine interprovincial, la problématique est autre. Il s'agit de faciliter, d'enlever les obstacles. Bien sûr, la situation est la même au palier international pour faciliter les échanges transnationaux. Il est certain qu'une banque de données qui a permis d'aboutir au vocabulaire juridique et aux fiches juridiques, si elles étaient publiées et mises à la disposition, plus facilement accessibles aux chercheurs dans les universités au Canada ou à l'étranger, ou aux législateurs au Canada ou à l'étranger, pourrait avoir une très grande utilité. Dans ce domaine, le Canada, grâce à ses travaux, grâce à son expérience, a un leadership et une potentialité extraordinaire à développer sur la base d'un processus d'harmonisation du droit.

Je terminerai en faisant appel à une collaboration entre le PAJLO et ce qu'il est devenu, le ministère de la Justice, la Commission du droit du Canada ainsi qu'aux diverses universités intéressées afin qu'elles mettent en commun leur ressource intellectuelle en matière de recherche fondamentale sur le bijuridisme dans le cadre d'un centre de recherche d'excellence sur le bijuridisme. Il pourrait être parrainé par de brillants sénateurs puisque la perspective est canadienne. Un tel effort mériterait d'être généreusement financé par le gouvernement fédéral compte tenu du fait que l'investissement serait important. Mais le retour sur l'investissement serait non moins important en termes de prestige, d'efficacité législative, judiciaire et commerciale pour notre pays.

En conclusion, je recommanderais très fortement la poursuite du processus de l'harmonisation des lois fédérales, notamment en faisant un deuxième pas cette année, en adoptant le projet de loi d'harmonisation n° 2.

La présidente : Vous avez mentionné les efforts de plusieurs facultés de droit afin de former des juristes dans les deux systèmes de droit au Canada. Il est vrai que de plus en plus de juristes reçoivent une double formation.

Pouvez-vous nous dire si concrètement, dans vos salles de cours, le bijuridisme est abordé dans la formation au premier cycle en droit?

M. Perret : Cela dépend de ce que l'on entend par « bijuridisme », si c'est un bijuridisme de coexistence ou un bijuridisme transsystémique. Le bijuridisme de coexistence est abordé dans tous les cours ou dans de nombreux cours. Lorsque l'on a, dans un même groupe, des étudiants qui proviennent, par exemple, d'une formation de common law et qui sont immergés dans un cours de droit civil, il faut faire des ponts avec la comparaison. Nous le faisons dans ce sens à l'Université d'Ottawa, au niveau du premier cycle. L'Université McGill le fait autrement puisque dans certains cours, par exemple le droit des contrats, on voit à la fois le droit des contrats de droit civil et de common law. C'est une autre méthode. Nous avons préféré les

or common law, and then when they have a solid grounding in one of those systems, they can spend a year studying the other legal system.

As I said earlier, there are two faculties doing this on a systematic basis, and we have been doing so for some years now. The Université de Montréal offers a graduate program, it is a master's program in business law based on New York law. It is an Americanized program rather than an analysis of the various legal systems. The Université de Sherbrooke does the same by means of a summer course.

Furthermore, my colleague, Professor Aline Grenon, has published a study which we carried out on the teaching of other legal systems, be it through a course in comparative law or a course in international law. We looked at progress in other Canadian provinces and other faculties in Quebec. Yes, progress is being made, but it is slow and we are at a somewhat embryonic stage.

The situation is worse in the United States. Statistics show that only 17 per cent of American students have been introduced to international law. That means that the difference is almost 90 per cent. Some have never even heard mention of international law, and that becomes evident when you take a look at current events.

[English]

The Chairman: Senator Eyton, do you have any questions?

Senator Eyton: Thank you, sir, for your presentation. It is very eloquent. I want to make some preliminary comments and I have three or four precise questions.

First, you spoke broadly of the application of the bill and you talked about all the other provinces and how it would benefit us nationally and internationally. However, the title of the bill, and clearly its purpose from your remarks is, and I read here: "a second act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec." That is its purpose, and your ruminations about its other application, I think, went much beyond that.

You mentioned some numbers. You talked about our export business or trade representing something over 40 per cent of our gross product, our domestic product. You went on from there to say that the common law system and the civil law system combined covered almost all of the world. I think you used the number 99 per cent. I think I agree with that; but in practical terms, I just remind you that of our trade, something over 85 per cent is with the U.S and probably another 4 or 5 per cent is with other common law jurisdictions. Therefore, in effect, the language of trade for Canada, particularly, is English and the common law.

former d'abord dans un système pour qu'ils aient un système de référence, de droit civil ou de common law, pour qu'ensuite, une fois qu'ils aient des bases solides dans l'un, ils puissent venir pendant une année dans l'autre, apprendre l'autre système juridique.

Comme je le disais précédemment, nous sommes vraiment deux facultés à le faire systématiquement, et depuis de nombreuses années. L'Université de Montréal, au deuxième cycle, a un programme de maîtrise en droit des affaires basé sur le droit de New York, le New York law. C'est une américanisation plus qu'une réflexion sur les systèmes juridiques. L'Université de Sherbrooke le fait aussi sous forme de cours d'été.

Par ailleurs, nous avons fait une étude, qui est publiée par ma collègue, le professeur Aline Grenon, sur l'enseignement de l'autre système juridique, soit un cours de droit comparé ou un cours de droit international, une ouverture dans les autres provinces du Canada et les autres facultés au Québec. Oui, il y a du progrès, mais il est lent et embryonnaire.

La situation est pire aux États-Unis, puisque les statistiques ont démontré que seulement 17 p. 100 des étudiants américains ont été exposés à du droit international. Cela veut donc dire que la différence est de presque 90 p. 100. D'autres n'ont jamais entendu parler de droit international et cela paraît dans l'actualité.

[Traduction]

La présidente : Sénateur Eyton, avez-vous des questions?

Le sénateur Eyton : Je vous remercie, monsieur, de votre exposé, qui était très éloquent. Je voudrais faire quelques observations liminaires et j'aurai ensuite trois ou quatre questions précises.

D'abord, vous avez parlé de l'application de ce projet de loi en termes généraux et vous avez ensuite évoqué toutes les autres provinces de même que les conséquences positives de ce projet de loi au Canada et sur la scène internationale. Cependant, le titre du projet de loi, lequel reflète clairement son objectif d'après vos remarques, est le suivant : « Loi n° 2 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec ». C'est donc l'objet du projet de loi. En revanche, selon moi, vos propos sur la mise en œuvre de ce texte législatif ont largement dépassé cet objet.

Vous avez mentionné certains chiffres. Vous avez dit que nos exportations ou nos échanges commerciaux représentaient plus de 40 p. 100 de notre production brute, de notre produit intérieur brut. Vous avez ensuite dit que presque tous les pays du monde étaient régis par un système de common law ou par un système de droit civil. Je crois même vous avoir entendu dire que cette affirmation vaut pour 99 p. 100 du monde entier. Je suis d'accord avec vous en principe, mais en termes pratiques, je vous rappelle que plus de 85 p. 100 de nos échanges commerciaux se font avec les États-Unis. À cela s'ajoute 4 ou 5 p. 100 de nos échanges commerciaux avec d'autres États régis par la common law. Par conséquent, en réalité, la langue du commerce au Canada est l'anglais et le vocabulaire de la common law.

Bringing that down to my personal experience, I was a lawyer for some years. I have not practiced law now admittedly for about 25 years, but I was with a well-known Toronto law firm. In the 60s and 70s, Montreal was the financial centre of the country and what that meant to me, because I worked with a commercial law firm, was that I spent a day or two every week in Quebec dealing with a variety of commercial transactions. Essentially, the role I played was to help people buy and sell companies, to manage large companies, largely national and/or international companies, and to arrange financing.

I worked happily with my Montreal counterparts who were versed in civil law and we made accommodations and arrangements as needed. From my point of view, it seemed to work perfectly well and I was not aware of any problem at all in reconciling at least the commercial needs in Quebec and outside of Quebec.

The last observation is about facilitating trade. Canada today is the leading trading nation amongst the developed countries, certainly amongst the OECD, so it is doing awfully well right now. Again, the implicit question in that is why is this process necessary? You truly scared me when you talked about harmonization with Aboriginal law, because I think that would be an exercise that would take centuries and, in fact, may never achieve its objectives.

I am a bit cynical about the whole process. I recognize that this bill before us is a modest bill in the terms that we are talking. It is a step and it helps deal with specific terms and specific problems. Behind that there is an ongoing effort that will involve many other people and may have many other significances.

First, who is behind Bill S-10 and the whole convergence issue? Who is pushing it and promoting it?

Second, is this necessary? I look at the history of more than 100 years of people accommodating one way or another and getting along well enough, at least in my experience in reading, it wasn't a problem.

Third, if it is not necessary, is it even useful? I recognize that there is a great deal of work in this for the legal profession. I say that rather happily as an ex-lawyer, although I am still qualified.

I can understand lawyers saying that it is a worthy effort and the time should be spent on it. However, is it even useful beyond the academic study?

I suppose this is my fourth question. There is clearly a melding, if you will, a compromise between the systems, implicit in the whole exercise. You have talked about the advantages of that,

J'aimerais tracer un parallèle avec mon expérience personnelle, car j'ai été avocat pendant un certain nombre d'années. Il y a 25 ans maintenant que je ne pratique plus le droit, mais je travaillais pour un cabinet d'avocats réputé de Toronto. Dans les années 60 et 70, Montréal était le centre financier du pays. Comme je travaillais pour un cabinet de droit commercial, je passais une journée ou deux par semaine au Québec, où je m'occupais de diverses transactions commerciales. J'avais essentiellement pour fonction d'aider des entrepreneurs à acheter et à vendre des entreprises, à gérer de grandes sociétés, nationales ou multinationales, et j'étais en outre responsable du financement.

Je travaillais sans problème avec mes homologues civilistes de Montréal et nous nous adaptions en apportant des ajustements ou en concluant des ententes au besoin. De mon point de vue, cette façon de faire était tout à fait satisfaisante et je n'ai pas éprouvé de difficultés lorsqu'il s'agissait de concilier à tout le moins les intérêts commerciaux des parties québécoises et d'autres parties.

Ma dernière observation porte sur les mesures d'encouragement au commerce. Le Canada est aujourd'hui l'une des plus grandes nations commerçantes de tous les pays industrialisés. Il est certain que le Canada figure en tête de liste des nations commerçantes de l'OCDE, la situation du Canada est très reluisante à cet égard à l'heure actuelle. Ainsi, la question implicite qui me vient à l'esprit est à nouveau la suivante : pourquoi ce processus est-il nécessaire? Vous m'avez réellement effrayé lorsque vous avez évoqué l'idée d'harmonisation avec le droit autochtone, car je crois qu'un tel exercice exigerait des siècles et, dans les faits, risquerait de ne jamais atteindre les objectifs visés.

Je suis quelque peu sceptique face à tout ce processus. Je comprends que le projet de loi dont nous sommes saisis a une portée modeste. Il ne s'agit que d'une étape qui concerne des termes très précis et des problèmes circonscrits. Néanmoins, ce projet de loi participe d'un effort continu qui suscitera la participation de nombreuses autres personnes et qui pourra avoir de nombreuses conséquences supplémentaires.

Tout d'abord, qui est à l'origine du projet de loi S-10 et de toute cette question de convergence? Qui en fait la promotion?

Deuxièmement, est-il bien nécessaire? Je regarde les 100 dernières années de notre histoire, et je vois que les gens s'arrangeaient très bien les uns avec les autres, du moins d'après ce que j'ai constaté, ce n'était pas un problème.

Troisièmement, si ce n'est pas nécessaire, est-ce au moins utile? Je reconnais qu'il y a là beaucoup de travail pour les professionnels du droit. Je le dis assez facilement, moi qui ne suis plus avocat, bien que je sois encore qualifié pour l'être.

Je comprends que des avocats disent que c'est un effort qui en vaut la peine et qui vaut le temps qu'on y consacrerait. Mais je me demande si c'est utile, à part du strict point de vue de l'étude théorique?

Je présume que c'était là ma quatrième question. Dans tout cet exercice, on présume clairement une fusion, un compromis entre les deux régimes. Vous avez parlé des avantages de cela et il y en a

some of which I question. There must be costs as well, or disadvantages, and I would like you to comment on those that are apparent to you. Who is behind it? Is it necessary? Is it useful? What are we giving up in this process?

Mr. Perret: Who is behind it? Well, I think that it is not for me to answer that question. It is the federal legislator. It is a federal spirit that must be behind the effort. I share the sentiment as do many people across Canada; it is a Canadian value.

Who specifically is behind the convergence I do not know but I share the desire. Is it necessary? Is it useful? Yes, it is. If your law is not compatible with my law, then I will go away; and that would encourage separatism. That is it. It is a challenge for the country. If I feel at home, I will stay. If I do not feel at home, I will go elsewhere.

Senator Eyton: We are talking about trade, commerce and exchange.

Mr. Perret: If there is incompatibility between my law and the one that you want to impose on me, then it is called "colonialism." That is it. Remember the history of Quebec. At the time of the Treaty of Paris, 1763, common law was applicable in Quebec. Eleven years later, in 1774, British authorities adopted the Quebec Act. Thus, we returned to the Custom of Paris. Codification of the laws began in 1857 and culminated in 1866 with the coming into effect of the Civil Code of Lower Canada in respect of the proper culture of Quebec.

Senator Eyton: I do not have a problem with that.

Mr. Perret: Sir George-Étienne Cartier tabled the codification legislation in the Parliament of the United Canadas but first he wanted to ensure the specificity of the two pillars: the language and the legal system. Otherwise, he would not have tabled the codification document.

Who is behind it? Is it useful? My answer is that. Is it costly? The Department of Justice has done a study on that.

Senator Cools: We do not know that the Department of Justice has done a study on it.

The Chairman: Senior officials from the department are still present and can answer questions after Mr. Perret.

[Translation]

Mr. Perret: Is it costly or not? Studies have been carried out on that issue. At any rate, regarding the issue of cost, we have no choice in terms of domestic policy, and on the international front I am certain that it will bear dividends.

We are speaking about a bill which is limited to harmonization, so there is a specific link. That is why I divided my presentation into two parts; one part looking at this specific bill, and the other part focusing on the future to see if it is worth taking this second step.

que je mets en doute. Il doit aussi y avoir des coûts, ou des inconvénients, et j'aimerais que vous me disiez lesquels vous voyez. Qui est derrière tout cela? Est-ce nécessaire? Est-ce utile? À quoi renonçons-nous, dans ce processus?

M. Perret : Qui est derrière tout cela? Je ne pense pas qu'il m'incombe de répondre à cette question, mais au législateur fédéral. Cela doit être une initiative fédérale. Je partage le sentiment de nombreux Canadiens : c'est une valeur canadienne.

Je ne sais pas qui est l'instigateur de cette convergence, mais je partage le même désir. Est-ce nécessaire? Est-ce utile? Oui, tout à fait. Si votre droit n'est pas compatible avec le mien, je voudrai partir. Cela encourage le séparatisme. Voilà. C'est un problème pour le pays. Si je me sens chez moi, je resterai. Si je ne me sens pas chez moi, j'irai ailleurs.

Le sénateur Eyton : Nous parlons de commerce et d'échanges.

M. Perret : S'il y a incompatibilité entre mon droit et celui que vous voulez m'imposer, c'est du colonialisme. Voilà. Rappelez-vous l'histoire du Québec. À l'époque du Traité de Paris, en 1763, la common law s'appliquait au Québec. Onze ans plus tard, 1774, les pouvoirs britanniques ont adopté l'Acte de Québec. On est alors retourné à la Coutume de Paris. La codification des lois a commencé en 1857 et a culminé en 1866 avec l'entrée en vigueur du Code civil du Bas-Canada, dans le respect de la culture propre au Québec.

Le sénateur Eyton : Je ne le conteste pas.

M. Perret : Sir George-Étienne Cartier a déposé une loi de codification au Parlement du Canada uni, mais voulait d'abord s'assurer que soit respectée la particularité des deux piliers que sont la langue et le système juridique. Autrement, il n'aurait pas déposé le document de codification.

Qui est l'instigateur de cela? Est-ce utile? Voilà ma réponse. Est-ce coûteux? Le ministère de la Justice a réalisé une étude à ce sujet.

Le sénateur Cools : Nous ne savions pas que le ministère de la Justice avait fait cette étude.

La présidente : Des hauts fonctionnaires du ministère sont toujours ici et pourront répondre aux questions, après M. Perret.

[Français]

M. Perret : Est-ce que c'est coûteux ou non? Des études ont été faites là-dessus. De toute façon, concernant la question du coût, nous n'avons pas le choix au point de vue de la politique intérieure, et sur le plan international cela va payer des dividendes.

On parle d'un projet de loi qui est limité à l'harmonisation, donc il y a un lien spécifique. C'est pour cela que j'ai divisé ma présentation en deux parties, l'une pour le projet de loi spécifique, et la deuxième est de dire : voyez un peu plus loin pour voir si cela vaut la peine de faire ce deuxième pas.

I said myself that this is extrapolation. When taking the second step, one has no choice but to look out towards the horizon rather than staring at one's own feet. When you spend too much time staring at your feet, you run the risk of falling flat on your face. If, however, you choose to look out to the horizon, you gain a better understanding of what lies ahead.

In international trade circles, there is a great deal of talk about American imperialism requiring people to adhere to New York law, particularly when it is a matter of refinancing companies. And it is for that very reason that we are seeing these reactions, it is for that very reason that we are looking for alternative, more harmonious solutions which would allow greater respect for the various political partners.

On that subject, I have been invited to a symposium in Paris on November 30 where we will be discussing the World Bank's report called "Doing business in 2004/2005." The title of the symposium is "Is the French model an obstacle to development?" I think you get the picture as to where we are in this. A few years ago, a symposium was held on the comparative efficiency of civil law versus common law. Both systems are efficient. By combining both systems, we may well be able to find something which is even more efficient, and which, above all, allows for both systems to be respected.

Eighty-seven per cent of our trade is with the United States. That means common law, that means using English. But what we are trying to do is diversify our trade so that we are less dependent on the United States.

A further 3 per cent of our trade is with Latin America, that means that 90 per cent of all our trade is carried out in the Americas. But do not forget that, with the exception of Belize and Guyana, all of Latin America uses civil law. Furthermore, bearing in mind that we have two official languages, let us not give up too early, we have available to us all the advantages that stem from being a member of the francophonie. Let us not forget that.

Canada is a Commonwealth country which enjoys all the advantages of the English language. Canada is also a member of the francophonie, and as such, enjoys all the advantages of the French language. Let us not relinquish these advantages, especially given that French and English are the most important languages in the western world. If we want to diversify our trade, and here I am referring to the 10 per cent of trade which does not involve the Americas, then it is most likely that we will be turning to a country which uses civil law.

But isn't Canada a country which respects diversity? Should it not be a model, through its legislation, to distinguish itself from its larger neighbour which can crush any resistance because of its might?

The world reacts against such actions and it fosters good feelings for Canada.

Senator Ringuette: I must admit that I greatly enjoyed your presentation. I would like to discuss the involvement of the University of Moncton, which you did not mention.

J'ai dit moi-même qu'il s'agit d'une extrapolation; il n'est pas permis, en faisant un deuxième pas, que de regarder vers l'horizon plutôt que de regarder ses pieds. Si l'on regarde ses pieds, on risque de se casser la gueule. En regardant l'horizon, on a quand même des perspectives plus amples pour son avenir.

Dans le commerce international, on parle beaucoup de l'impérialisme américain qui vous impose les lois de New York, surtout lorsqu'il s'agit de refinancement d'entreprises. Mais c'est bien pour cela qu'il y a des réactions; c'est bien pour cela qu'on cherche d'autres solutions qui soient plus harmonieuses et qui permettent justement le meilleur respect de ces partenaires politiques.

D'ailleurs, je suis invité le 30 novembre prochain à un colloque à Paris où on doit discuter du rapport de la Banque mondiale sur « Doing business in 2004/2005 », et le titre du colloque est « Est-ce que le modèle français est un empêchement au développement? » Voilà où on en est. Quelques années plus tôt, un colloque portait sur l'efficacité comparée du droit civil et de la common law. Toutes les deux sont efficaces. En combinant les deux on peut peut-être trouver quelque chose qui est encore plus efficace, et surtout qui permettra de respecter chacun.

Notre commerce est fait à 87 p. 100 avec les États-Unis. C'est de la common law, c'est de l'anglais. Mais justement, on cherche à diversifier notre commerce pour ne pas être aussi dépendant.

En conséquence, avec l'Amérique latine c'est 3 p. 100 de plus, donc notre commerce est à 90 p. 100 sur le continent. Mais n'oubliez pas que l'Amérique latine continentale est entièrement, à deux exceptions près qui sont le Belize et la Guyane, sous le droit civil qui est majoritaire. Par ailleurs, ne renonçons pas d'avance, puisqu'on a les deux langues, on a tout l'avantage qui est de faire partie de la Francophonie. Ne mettons pas cela de côté.

Le Canada est un pays qui appartient au Commonwealth avec les avantages de la langue qu'est l'anglais; il fait partie de la Francophonie avec l'avantage de la langue qui est le français. Ne renions pas ces avantages. D'autant plus que ces deux langues sont les plus importantes du monde occidental. Si l'on veut diversifier notre commerce, dont 10 p. 100 reste en dehors du continent, toutes les chances sont que ce soit vers un pays de droit civil.

Mais par ailleurs, le Canada n'est-il pas le pays qui respecte la diversité? N'a-t-il pas un exemple à donner justement dans sa législation pour ne pas faire comme notre grand voisin et écraser tout le monde avec sa puissance?

Cela crée des réactions dans le monde et de la sympathie à l'égard de notre pays.

Le sénateur Ringuette : Je dois avouer que j'ai beaucoup aimé votre présentation. J'aimerais qu'on puisse discuter de l'implication de l'Université de Moncton, que vous avez omis de mentionner.

Mr. Perret: At the University of Moncton, they teach common law in French, but they don't teach both, civil law and common law. But yes, you are right.

Senator Ringuette: I have to admit that you have provided us with a very interesting point of view; nothing we have heard previously highlighted the scope of civil law throughout the world.

I have to admit that I am frankly astounded that two thirds of the world is ruled by civil law when I would have thought it was more like one third. You really have shown us how widespread civil law really is.

Mr. Perret: China has a civil law system, as well as Japan.

Senator Ringuette: I realize, aside from the cost of research, that if we want to make progress, we have to conduct research. In the areas of health care or the law, it's a matter of progress and vision. Some people may question short-term costs, and some of my colleagues will surely want to discuss this matter. However, our young legal experts would benefit from the work being carried out internationally. People talk a lot about the export of our goods, but we also export our intellectual capital. The export of our expertise, which you clearly demonstrated this morning, is rarely discussed in committee or revealed in our statistics.

I was involved in provincial politics. I realize to what extent interprovincial barriers and different legal systems create obstacles. They are very costly to Canadians.

You also talked about our role as a world leader in the area of peace research. There is a dimension to the work we are carrying out now which strengthens that aspect, this intrinsic value which our country can teach the world. Thank you for your presentation which has helped me appreciate this bill even more.

[English]

Senator Cools: I hope that the bill before us does not mean that the Department of Justice is going down the road that the witness is speaking about. If that is the case, then I would have serious concerns about voting for this bill. What we are talking about is not harmonizing the law of Quebec with legislation passed in Parliament; we are talking about creating a whole new animal or a whole new creature.

I have a few questions. I wonder if you could help me understand. I missed the first few minutes of your presentation, and my apologies for that. I listened to you with some care. When you used the word "law," you had many different meanings for that word, which has introduced an element of confusion into your presentation. Sometimes when you used the word "law," you used it to mean a desired result rather than a process to results. There are many meanings.

M. Perret : L'Université de Moncton, c'est la common law en français. Mais ils ne font pas les deux : droit civil et common law. Mais oui, vous avez raison.

Le sénateur Ringuette : Je dois avouer que vous avez amené une perspective très intéressante, en aucun moment dans les présentations précédentes nous n'avons pu constater l'ampleur du droit civil sur le plan international.

Honnêtement, vous parlez des deux tiers de la population mondiale, j'aurais pensé plutôt que ce serait un tiers. Vous nous avez révélé l'ampleur du phénomène.

M. Perret : La Chine est de droit civil, le Japon également.

Le sénateur Ringuette : Je suis en mesure de constater, nonobstant les coûts de recherche, que si l'on veut du progrès, il faut de la recherche. Dans le domaine de la santé ou dans le domaine juridique, c'est une question de progrès, de vision. Les coûts à court terme sont très discutables et certains de mes collègues voudront en discuter, j'en suis certaine. Par contre, nos jeunes juristes pourront bénéficier du travail qui se fait présentement sur la scène mondiale. On parle beaucoup de l'exportation de nos produits, mais l'exportation de notre intellect représente une autre dimension. Très peu souvent, dans nos discussions ou dans nos statistiques, on tient compte de tout ce phénomène de l'exportation de notre expertise et vous l'avez bien démontré ce matin.

J'ai fait de la politique provinciale. Je suis en mesure de constater à quel point, dans les barrières interprovinciales, les systèmes juridiques interviennent. Elles sont très coûteuses pour les Canadiens.

Il faut dire que vous avez aussi touché notre rôle en tant que chef de file mondial dans la recherche de la paix. Il y a une dimension dans ce que l'on fait présentement qui renchérit cette dimension, cette valeur intrinsèque que notre pays peut apporter au plan mondial. Je vous remercie de votre présentation qui m'amène dans la bonne direction de ma pensée sur ce projet de loi.

[Traduction]

Le sénateur Cools : J'espère que le projet de loi dont nous sommes saisis ne signifie pas que le ministère de la Justice a choisi la voie dont parle le témoin. Si tel est le cas, j'ai de graves préoccupations au sujet du projet de loi. Il ne s'agit donc pas d'harmoniser le droit du Québec avec les lois adoptées au Parlement, mais de la création de quelque chose de nouveau.

J'ai quelques questions. J'aimerais que vous m'aidiez à comprendre. J'ai manqué quelques minutes de votre exposé et je vous prie de m'excuser. Je vous ai bien écouté. Quand vous utilisez le mot « droit » vous entendez des choses différentes, et cela a semé la confusion chez ceux qui écoutaient votre exposé. Parfois, en disant « droit » vous parliez du résultat, plutôt que de ce qui mène aux résultats. Il y a de nombreux sens.

I would respond to the question of harmonizing law by saying there is no one in the world, in this Parliament, that I know of, who is not supportive of seeing Aboriginal people assume their rightful place in Canada and who is not supportive of the law of Canada, all the law of Canada, in its many different forms and shapes, taking cognizance of the proper and just aspirations of these people. However, I do not think that to describe that as harmonizing is a fit characterization, and it is not the same thing as intended in this particular exercise as embodied in this bill. We confuse the issues when we talk about the just aspirations of Aboriginal people and this particular exercise going on in this particular bill. I do not think it is helpful to obfuscate or confuse those issues.

The next point I should like to make is that you talk about the common law and you talk about the civil law and you talk about creating a uniform law. Coming back again to the harmonization, in your theory, and it is largely an academic theory, I wonder, in your wish for uniformity or harmonization, what are the limits of that harmonization? For example, does it include harmonizing federal law with the Sharia law or with other laws, for example, that permit polygamy? I am having great difficulty understanding that, because my understanding of the project before us is that it had definite limits. It was intending to reduce confusion and provide clarity. If I am wrong, I want to know. Perhaps the departmental people can clarify for us that the project before us is what is before us and not an additional larger project about which we know nothing.

I am wondering if perhaps the word "harmonizing" is being stretched a little bit too wide. I am not sure that the law is as elastic, although maybe it is. Some of these concepts seem frightfully elastic to me. In your definition of "harmonizing," what are the limits, and at what point does your harmonizing mean moulding, bending, sculpting, torturing, if you wish, the law into the result that you want?

The law is not a tool to be socially engineered. One of the features of the common law is the phenomenon that it came from the bottom up. That is why it was called the common law. The term is the same as that in the name of the House of Commons. The common law is derived from the people.

Whenever I hear a lot of discussion about making the law this and taking it here and doing that, to my mind, that is contrary to the purpose of the common law. The common law is not supposed to be bent to fit the wills of elites. I wonder if you could comment on that. Are you not suggesting that one form of law should be swamping the other?

You mentioned the Custom of Paris and the Treaty of Paris. I belong to that group of people that believe that those accommodations with language and the law, and not only the language and the law, the church — many people do not talk about the church anymore, but the importance of the Roman

Au sujet de l'harmonisation du droit, je dirais que personne au monde, ni dans ce Parlement, que je sache, n'est contre l'idée que les peuples autochtones aient au Canada la place à laquelle ils ont droit, contre le droit au Canada, tout le droit du Canada, sous toutes ses formes, en reconnaissant les justes et bonnes aspirations de ces peuples. Je ne crois pas toutefois juste de décrire cela comme une harmonisation, et ce n'est pas la même chose que ce qu'on veut faire dans cet exercice, dans ce projet de loi. Nous confondons les choses, quand nous parlons des justes aspirations des peuples autochtones dans le cadre de l'exercice dont parle ce projet de loi. Je ne pense pas qu'il soit utile de confondre ces questions.

Question suivante : vous parlez de la common law et du droit civil et de la création d'un droit uniforme. Revenons à l'harmonisation, à votre théorie, et il s'agit surtout d'une théorie. Si vous voulez l'uniformité ou l'harmonisation, je me demande quelles sont les limites de cette harmonisation. Ainsi, faut-il inclure dans l'harmonisation du droit fédéral les lois de la charia ou d'autres lois, par exemple, qui permettent la polygamie? J'ai bien du mal à le comprendre, parce que ma conception du projet de loi dont nous sommes saisis avait des limites bien définies. Il s'agissait de réduire la confusion et de clarifier les choses. Si j'ai tort, je veux le savoir. Peut-être que les gens du ministère pourraient nous dire clairement que le projet de loi dont nous sommes saisis n'est rien d'autre que ce qu'il est et non un élément d'un projet à plus grande portée, dont on ne nous a rien dit.

Je me demande si on ne donne pas au mot « harmonisation » un sens un peu trop large. Je ne suis pas convaincu que le droit soit si élastique, mais je peux me tromper. Certains de ces concepts me semblent terriblement élastiques. Dans votre définition du terme « harmonisation », quelles sont les limites? À quel moment est-ce que l'harmonisation signifie façonnement, flexion, sculpture, torture, disons, du droit, pour obtenir le résultat que vous voulez?

Le droit n'est pas un outil auquel s'applique la sociologie. L'une des caractéristiques de la common law, c'est qu'elle est venue de la base. Voilà pourquoi on l'a appelée ainsi. C'est le même terme qu'on entend dans Chambre des communes. La common law vient des gens du commun.

Quand j'entends des discussions sur ce qu'on veut faire du droit, qu'on l'oriente de telle ou telle façon, il me semble que cela va à l'encontre de l'objectif de la common law. La common law n'est pas censée se plier aux caprices de l'élite. J'aimerais avoir vos commentaires à ce sujet. Ne dites-vous pas qu'un système judiciaire doit noyer l'autre?

Vous avez parlé de la Coutume de Paris et du Traité de Paris. Je fais partie de ceux qui croient que ces arrangements avec la langue et le droit, et non seulement la langue et le droit, l'église — on ne parle plus beaucoup de l'église, mais l'importance de l'Église catholique romaine pour les Français après 1769 était

Catholic Church to those French people, post-1769 was very important — and I belong to that group of Canadians who believe that those accommodations were outstanding accommodations and form a part of our history.

I also understand, as well, that in a funny kind of way what we are talking about and what you are talking about is the opposite of some of that. All the literature that I have read speaks to the fact that those accommodations were made so as to allow the French people to have their total autonomy, as people, and to have total expression, as people.

As a matter of fact, the word that pops up in a lot of the old literature is “distinct,” and distinctiveness. When many thinkers — and our chairman was involved in the development of Meech Lake, in another reincarnation — but my understanding is that many individuals at the time looked to the term “distinct society” because they found those terms in the early —

An Hon. Senator: We are not talking about politics.

Senator Cools: No, we are not talking about politics; we are talking about harmonizing one law to the other. I am responding to the witness's presentation, unless you do not want him to make a presentation. I am responding to his presentation. He said if he is happy, he stays. If he is not happy, he goes. I am responding to that.

I do not have to attend this meeting, chairman. Count me out.

[Translation]

Senator Gill: I would like to congratulate you for your presentation, Professor. I am a member of the first nations. This means that, since birth, I have been subjected to the Indian Act, which was created under common law. If you have been subjected to this legislation, you cannot passively stand by while it is being reviewed. Please understand that when you have been colonized, as opposed to having been the colonizer, you have suffered.

Harmonization has come up. I will not get hung up on words; in any case, it would be beyond my ken, since I am not a lawyer and I don't really care about words. However, I know that there are two majority groups in this country. For a while, we were under the French regime and then under the English one, and the first nations were always there. I'm surprised that no one thought of doing this earlier, that is, doing something to bring us together and to harmonize this entire situation. I wonder why it was not undertaken before today. It is all the more surprising that this is being done only for first nations. Every time the government adopts legislation — be it at the provincial or federal level — our rights as native peoples are violated. That is reason enough to review the entire legal system. After all, we are full-fledged citizens of Canada and our rights need to be respected just as much as those of other Canadians.

I have no doubt that this work needs to be done. In fact, it should have been done a long time ago, but it has to be done now. People who refuse to take part in this exercise and who do not

immense. Je fais partie de ce groupe de Canadiens qui croient que ces arrangements étaient extraordinaires et qu'ils font partie de notre histoire.

Je comprends aussi que d'une certaine façon, ce dont nous parlons et ce dont vous parlez, c'est exactement le contraire. Tout ce que j'ai lu affirme que ces arrangements ont été pris pour permettre aux Français d'avoir leur pleine autonomie, comme peuple, et leur pleine possibilité d'expression, comme peuple.

D'ailleurs, le mot qu'on trouve le plus dans les documents d'époque, c'est « distinct » et caractère distinct. Notre présidente a participé à l'élaboration de l'accord du lac Meech, autrefois. Si j'ai bien compris, à l'époque, beaucoup de personnes envisageaient d'employer le terme « société distincte » parce qu'ils retrouvaient cette expression dans de vieux...

Une voix : Nous ne parlons pas de politique.

Le sénateur Cools : Non, nous ne parlons pas de politique, nous parlons d'harmonisation d'un droit avec l'autre. Je réagis à l'exposé du témoin, à moins que vous ne vouliez pas de cet exposé. J'interviens en réponse à cet exposé. Il a dit que s'il était content, il restera. S'il n'est pas content, il partira. C'est à cela que je réagis.

Je ne suis pas obligée de rester ici, madame la présidente. Je ne joue plus.

[Français]

Le sénateur Gill : Je dois vous féliciter pour votre présentation, professeur. Je fais partie des Premières nations. Je suis donc soumis, depuis ma naissance, au régime de la Loi sur les Indiens qui a été créée par la common law. Quand on est soumis à ces lois, on ne peut refuser la révision de certaines choses. Vous comprendrez que quand on n'est pas le colonisateur, on est colonisé, et on a les souffrances du colonisé.

On parle d'harmonisation. Je ne m'arrêterai pas sur les termes, j'en serais incapable, je ne suis pas avocat et la terminologie m'importe peu. Par contre, je sais que dans le pays, il y a deux groupes majoritaires. On a été quelque temps sous le régime français et ensuite sous le régime anglais, puis il y avait les Premières nations au pays. Cela me surprend qu'on n'ait pas pensé avant à faire un exercice qui pourrait nous rapprocher, et faire des efforts pour harmoniser tout cela. Je me demande pourquoi on ne l'a pas fait avant aujourd'hui. Et d'autant plus, uniquement pour les Premières nations. À chaque fois qu'on adopte une loi au gouvernement — que ce soit provincial ou fédéral —, nos droits sont bafoués comme Autochtones. Cette raison serait suffisante pour réviser tout le système de loi. Alors qu'on est des citoyens du pays et que nos droits doivent être respectés exactement de la même façon que les autres.

Je ne doute pas que cela doit se faire. Cela aurait dû se faire il y a très longtemps, mais cela doit se faire maintenant. Les gens qui se refusent à ce que cela se fasse maintenant et qui ne veulent pas

want to participate will not be the ones to suffer the repercussions which might otherwise occur. I am not saying that the Civil Code must be completely harmonized, but you talked about integration and coexistence. There certainly is a way to improve the coexistence of both systems, as well as customary law. As you said, that is the situation in Africa. You said that there are customary rights in Africa. I imagine that we can do the same here in Canada.

Since you are an expert in the field, I would ask you why it has been done in Africa but not here.

Mr. Perret: I am extremely sympathetic to the way you reacted because, at the time, the Indian Act was called the "Loi des sauvages" in French. That says it all. You cannot help but have sympathy for those who were covered by the act.

Of course, change will not happen all at once. Native law is misunderstood, which is really a bit scandalous. It is easier to understand if you approach it through treaty law, rather than through customary law or private law, or by the way in which it is organized. I believe studies have been carried out, in particular with the collaboration of native peoples, perhaps not to codify, but to make it intelligible, to make it known, and to write it down.

It is also interesting to note that, in Muslim countries, for instance, countries which have adopted either civil law or common law, but which have integrated it with their own law, Muslim law — anything affecting the individual is included in Muslim law. In other words, it includes anything affecting the individual, the family, marriage and affiliation, amongst other things. Matrimonial regimes and property also affect the individual, which again are integrated into Muslim law. It is much less personalized, less cultural per se.

I would like to address some issues which were raised earlier. I divided my presentation into two parts — the bill per se, in its current state, and what it means. From that point of view, harmonization means the coordination between federal legislation and provincial statutes. That is coordination. It is not a matter of changing provincial statutes or federal legislation. That is what it means.

By extrapolating what I said in the second part of my presentation, when you think about it, you can go even further and ask yourself whether it is possible to harmonize and amalgamate both systems, in other words, to arrive at a system of bijuralism. It is not a matter of one system taking over another, but, on the contrary, as in the principles of unidroit, it is a matter of retaining the best of each system, such as the methodology of one system and the very commercial aspects of the other. But where should the line be drawn with regard to harmonization? In other words, we are dealing with the fast food of law, the MacDonalization of the law. Should one system apply to everyone? Of course not, since that would obviate the respect we must have for each person's individual culture.

It can only be done at the international, transborder and interprovincial levels, but not with regard to domestic law. Again, if I take the example of Muslim law, the cultural elements in their laws regarding the person were truly respected, and the rest was harmonized. The question is, where do you draw the line when

collaborer à un exercice comme celui-là, ne subissent pas les effets négatifs que cela peut provoquer. Je ne dis pas que le Code civil doit se marier complètement, mais vous avez parlé d'intégration et de coexistence. Il y a certainement moyen d'améliorer l'existence des deux et aussi les droits coutumiers. Cela existe en Afrique, vous l'avez mentionné. Vous avez dit qu'il y a des droits communs coutumiers en Afrique. J'imagine qu'on est capable de le faire au Canada.

Comme vous êtes dans le domaine, je vous demande pourquoi cela se fait en Afrique mais pas ici?

M. Perret : Je comprends d'autant plus votre réaction qu'à l'époque, la Loi des Indiens s'appelait la « Loi des sauvages ». Cela veut tout dire. Vous ne pouvez que recevoir de la sympathie pour cela.

Cela ne va pas se faire en une fois. Il y a une méconnaissance du droit autochtone, et c'est même un peu honteux de ne pas le connaître un peu mieux. On le connaît plus par le droit des traités que par le droit coutumier, le droit privé interne, et l'organisation. Je pense qu'il y a des études qui ont été faites, en particulier en collaboration avec les peuples autochtones, peut-être pas pour le codifier, mais pour le comprendre, le connaître, et l'écrire.

Ce qui est intéressant aussi de voir, c'est que dans les pays musulmans, par exemple — pays qui ont adopté soit le droit civil soit la common law, mais qui sont mixtes avec leur propre droit, le droit musulman —, c'est le statut personnel qui appartient au droit musulman, c'est-à-dire tout ce qui touche justement la personne, la famille, le mariage, l'affiliation, et cetera. Les régimes matrimoniaux, la propriété, font aussi partie du statut personnel, qui est vraiment le droit musulman. C'est beaucoup moins personnalisé, moins culturel comme tel.

J'aimerais répondre à des questions qui ont été posées auparavant. J'ai séparé ma présentation en deux parties : le projet comme tel, dans son état actuel, et ce qu'il veut dire. Dans ce cadre, harmonisation veut dire coordination entre le droit fédéral et le droit des provinces. C'est une coordination. Il ne s'agit pas d'aller changer le droit des provinces ou de changer le droit fédéral. C'est ce que cela veut dire.

En extrapolant dans ma deuxième partie, quand on réfléchit à tout cela, on peut aller plus loin et se demander si on peut harmoniser et faire un bijuridisme de synthèse, amalgamé. Il ne s'agit pas que l'un bouffe l'autre, mais de voir au contraire, comme dans les principes d'unidroit, par exemple, ce que chacun des systèmes a de meilleur, l'un dans sa méthodologie et l'autre dans ses concepts très commerciaux. Où doit-on se limiter de cette uniformisation? Autrement dit, c'est la malbouffe du droit, la « MacDonalisation » du droit. Doit-on arriver à cela pour tous? Bien non, cela viendrait nier la nécessité du respect de la culture de chacun.

C'est tout simplement au palier international, transfrontalier et interprovincial, sans toucher le droit interne que ceci peut exister. Encore une fois, si je prends l'exemple du droit musulman, on a respecté vraiment ce qu'il y avait de plus culturel dans leur statut personnel. Pour le reste, ils se sont harmonisés. Quel est le degré

you want to respect each nation's culture but still harmonize many other areas? Common law comes from the people; it was created in the time of William the Conqueror in England when the royal courts organized the entire property system. The entire property system is based on that approach. However, civil law is based on Roman law, which is praetorian law mixed with learned law.

The Napoleonic code was based on existing customs and traditions, in addition to case law and aspects of the Code of Justinian. A rationalization was done.

When we look at the world after colonization, and after the communist era, what judicial systems do we find emerging countries adopting for their domestic law? For example, China, the Czech Republic and Romania have chosen civil law. None has chosen common law. This does not prevent them from adopting business laws, or banking laws for their securities, but they do not adopt the entire common law system, including the common law judicial system. If we look at the world as a whole, we find that common law spread only through colonialism. Not one country has adopted the common law system as a whole, including bewigged judges. We were spared those here in Canada. We do not find countries adopting the entire common law system voluntarily. However, they do seem to adopt civil law. China, Japan, the Czech Republic, Romania and Lithuania did not adopt civil law because they were colonized. They adopted it because it is the simplest from a methodological point of view, it provides easier access to justice than a body of jurisprudence dating back to William the Conqueror. The same goes for the metric system. There is a strong connection between the rational underpinning of the Napoleonic code and the metric system, since Napoleon introduced both in his time.

[English]

Senator Milne: It seems to me that there is a great deal of misunderstanding around this table. I want to reinforce what you have said, Mr. Perret: This bill does not change either the civil law or the common law.

Mr. Perret: No, it does not change either one.

Senator Milne: This bill merely makes the words mean the same thing in both.

Mr. Perret: Yes, it makes them compatible, or provides for coordination between the two.

Senator Milne: Precisely. It changes some of the words so they mean exactly the same thing in both systems.

Mr. Perret: That is right.

Senator Milne: This is a basic misunderstanding around the table, and it is something that we need to keep reinforcing. I congratulate you for doing that.

de sensibilité de chaque nation par rapport à sa culture, ce qu'ils veulent mettre en commun ou pas, c'est là que se pose le problème de la limite. La common law provient de la base, elle a été élaborée sur le terrain en Angleterre depuis Guillaume le Conquérant, grâce aux cours royales qui ont organisé tout le système de la propriété. Tout le système de la propriété est basé là-dessus. Mais quand même, le droit civil lui-même est basé sur la droit romain qui est un droit prétorien auquel on a ajouté une synthèse parce qu'on parle de droit savant.

La codification du code Napoléon s'est faite à partir de toutes les coutumes en plus du droit prétorien tout en tenant compte du code Justinien. On a rationalisé.

Quand on regarde le monde après la colonisation et quand on regarde le monde après l'ère communiste, quel système juridique les pays émergents adoptent-ils pour leur droit interne? La Chine, par exemple, la République tchèque et la Roumanie ont choisi le droit civil. Aucun n'a choisi la common law. Ce qui n'empêche pas d'adopter certaines lois commerciales, des lois bancaires pour les valeurs mobilières, mais ce n'est pas tout le système avec le système judiciaire de common law. D'ailleurs, quand on regarde dans le monde, la common law ne s'est répandue que par le colonialisme. Il n'y a pas un pays qui ait adopté la common law en son entier dans son système global, c'est-à-dire les juges avec perruque. On en a été épargnés au Canada. Mais qui a adopté tout ce système de façon volontaire? Ce n'est pas le cas pour le droit civil. La Chine, le Japon, la République tchèque, la Roumanie, la Lituanie, ce n'est pas par colonialisme. C'est tout simplement parce que c'est plus simple du point de vue méthodologique, c'est plus facile d'accéder à la justice que toute une série de jurisprudence qui remonte à Guillaume le Conquérant. C'est de même nature que le système métrique. Il y a d'ailleurs un lien entre l'esprit rationnel de Napoléon et le système métrique puisque c'est lui qui a introduit les deux à l'époque.

[Traduction]

Le sénateur Milne : Il me semble qu'il y a de grands malentendus autour de la table. Je tiens à répéter ce que vous avez dit, monsieur Perret : ce projet de loi ne change ni le droit civil, ni la common law.

M. Perret : En effet, il ne change ni l'un, ni l'autre.

Le sénateur Milne : Ce projet de loi fait simplement en sorte que les mots aient le même sens dans les deux.

M. Perret : Oui, il les rend compatibles et permet la coordination entre les deux.

Le sénateur Milne : Précisément. Il change certains des termes, afin qu'ils veuillent dire exactement la même chose, dans les deux systèmes.

M. Perret : C'est exact.

Le sénateur Milne : Il y a un malentendu ici et il faut continuer à insister sur ces précisions. Je vous en félicite.

What percentage of the world did you say used the civil law and what percentage common law? Did you say 60, or was it 66 per cent?

Mr. Perret: It was two-thirds for the civil law and one-third for common law.

Senator Milne: It is about 33 per cent. Since there is this dichotomy within the world between the two different systems, a whole body of law has developed called conflicts of law, and this is used to decide what law will be used to seek solutions between people from different countries that operate under two different systems of law when they have some kind of a dispute.

Mr. Perret: Yes.

Senator Milne: I wonder if any of this type of conflict resolution has found its way into this bill, sir, and I would ask you to answer briefly, please, because our time is going on.

Mr. Perret: No.

Senator Milne: It has not?

Mr. Perret: No.

Senator Milne: This is merely correcting the language?

Mr. Perret: Yes. I should like to be very clear. There are two parts to my presentation. One is related just to the bill, and the second is an extrapolation.

Senator Milne: Thank you very much, sir.

Senator Watt: Professor, I am glad to have you here. I followed your drift quite clearly, and I feel that I have a clear understanding of what you have brought to our attention here. I wholeheartedly support the process of examining the civil law and the common law to see whether they could be improved in the sense of being able to operate without affecting one another, or respecting each other. I guess that is what we are talking about here. Perhaps the term "harmonization" should not be our concern because we are going a little bit beyond that.

You have also highlighted another possibility that you might prefer when you talked about international communities, international trade and things of that nature, and that might be beneficial down the road for the civil and the common law and for this country.

Mr. Perret: In fact, it is not exactly what I would prefer. It is a coordination, which is very good and well. A lot of work has been done. With all the work that has been done, we could go much further for the benefit of our country, because there is a trend of globalization and unification. Unification is something else, though, because to unify, you must look at the differences and the advantages and disadvantages and do a balance and then decide.

Senator Watt: I believe I understand that, and I think that is only beneficial. It is not something that takes away, but is an add-on. That is the way I look at it. Positive directions have been taken by going through this process.

Quel pourcentage du monde vit sous le régime du droit civil, et quel pourcentage, sous celui de la common law? Avez-vous dit 60 ou 66 p. 100?

M. Perret : C'est deux tiers pour le droit civil et un tiers pour la common law.

Le sénateur Milne : C'est environ 33 p. 100. Puisqu'il y a une dichotomie mondiale entre les deux systèmes, un domaine du droit a été créé, sur les conflits de droit, et qui sert à décider quel droit servira à trouver des solutions pour les peuples de pays différents, régis par des systèmes de droit différents, en cas de litige.

M. Perret : Oui.

Le sénateur Milne : Je me demande si ce genre de règlement des conflits a laissé des traces dans ce projet de loi, monsieur, et je vous demande une réponse courte, parce que le temps file.

M. Perret : Non.

Le sénateur Milne : Non?

M. Perret : Non.

Le sénateur Milne : Il s'agit simplement de correctif terminologique?

M. Perret : Oui. Je veux que cela soit très clair. Mon exposé est en deux volets. Le premier se rapporte uniquement au projet de loi, et dans l'autre, il s'agit d'une extrapolation.

Le sénateur Milne : Merci beaucoup, monsieur.

Le sénateur Watt : Monsieur, je suis ravi de vous voir ici. J'ai très bien compris ce que vous disiez et je crois bien comprendre ce que vous avez signalé à notre attention. J'appuie de tout cœur l'examen du droit civil et de la common law pour voir s'il y a moyen de les améliorer pour qu'ils fonctionnent sans se nuire l'un à l'autre mais plutôt en se respectant l'un l'autre. Je pense que c'est de cela qu'il est question. Le terme « harmonisation » ne devrait pas nous préoccuper puisqu'on va un peu plus loin que cela.

Vous avez aussi porté à notre attention une autre possibilité que vous préféreriez, en parlant des milieux internationaux, du commerce international et ce genre de choses, une solution qui pourrait être positive plus tard pour le droit civil et la common law, ainsi que pour notre pays.

M. Perret : En fait, ce n'est pas exactement ce que je préférerais. Il s'agit d'une coordination, ce qui est déjà bien. Beaucoup de travail a été fait. Avec tout le travail qui a été fait, nous pourrions aller encore plus loin, dans l'intérêt du pays, en raison de la tendance à la mondialisation et à l'unification. Mais l'unification, c'est autre chose, puisqu'il faut alors considérer les différences, les avantages et les inconvénients, comparer et décider.

Le sénateur Watt : Je crois que je le comprends et que ce n'est que positif. Cela n'enlève rien; au contraire, c'est un avantage supplémentaire. C'est ainsi que je vois les choses. Ce processus a permis de choisir des orientations positives.

I will speak to the second part in which you talked about Aboriginal peoples not having been at the forefront. That is because Aboriginal law has never been written. It is an oral law of how Aboriginal peoples operate. I will only speak to what I know best, which is the Inuit that live in Nunavik, Nunavut and Labrador. I believe Senator Adams covered this quite well in respect of other Aboriginal groups in Canada, who have to be taken care of as well. I leave that up to them.

You mentioned the possibility of doing something for Nunavut because they comprise the majority in the geographically designated area; and Nunavik holds the same status — a geographically designated area for the majority of people in the territory within Nunavik, which is part of Quebec.

I will speak to my personal experiences and ask you some questions on that. How do you rectify the conflicts that I have lived with over the years? I have negotiated to change the James Bay and Northern Quebec Agreement, as you are probably aware. My name is Senator Watt. During the early years of our negotiations, we came to an agreement with both the provincial and federal levels of government. It bothered me throughout the whole negotiation process that the general laws of applications apply beyond what was received. Do you follow my drift so far on that?

Mr. Perret: Yes.

Senator Watt: As I said earlier, Aboriginal law is not written, therefore we have no pillar. Common law is a pillar for Anglophones and civil law is a pillar for Francophones. Aboriginals have no pillar, unless we could say that we have written pillars.

An opportunity to move in the direction of materializing Aboriginal law — putting it in writing — would be timely because it should have been done a long time ago. That was my objective when I was involved in the James Bay negotiations. I will return to that later to tell you why. I also felt that it was urgent for us to be involved in the constitutional negotiations, hoping that we would undertake to move in this direction — what we are talking about now and the proposals you have indicated or the thoughts that you have to deal with Aboriginal peoples.

At times, we have great difficulty convincing the authorities on behalf of Aboriginals because we do not hold the necessary weight in terms of the vote. That is an important fact. Thus, section 35 of the British North America Act, in which I was also directly involved, has not been implemented. I have tried to find a way to implement that. I would say that if we isolate it from dealing with the civil code and the common law would be dangerous because I do not think it would go anywhere, therefore, we need to find a niche. In other words, taking a ride on what is taking off to ensure that our issues are being dealt with at the same time.

That is one of the reasons that I have been encouraged by your words. We have interaction between the Government of Quebec and Nunavik on a daily basis. As well, we have interaction between Nunavut and the Government of Canada on a daily basis. People are beginning to ask, what about our system? What about the fact that we need to survive? Our eternity is no longer

Je vais parler de la deuxième partie de votre exposé, où vous parliez des peuples autochtones, qui n'ont pas été au premier plan. C'est parce que le droit autochtone n'a jamais été écrit. Il s'agit de lois orales, sur la façon dont fonctionnent les peuples autochtones. Je ne parlerai que de ce que je connais le mieux, soit les Inuits qui vivent au Nunavik, au Nunavut et au Labrador. Je crois que le sénateur Adams a bien parlé de la question pour ce qui est d'autres groupes autochtones du Canada, dont on doit aussi s'occuper. Je leur laisse le soin.

Vous avez parlé de la possibilité de faire quelque chose pour le Nunavut, parce qu'on y trouve la majorité des zones géographiques désignées. Le Nunavik a le même statut, une zone désignée pour la majorité des gens du territoire du Nunavik, qui fait partie du Québec.

Je vais vous parler de mon expérience personnelle et vous poser des questions connexes. Comment corriger les conflits avec lesquels j'ai vécu pendant des années? J'ai négocié des changements à l'accord de la Baie James, comme vous le savez sans doute. Je suis le sénateur Watt. Pendant les premières années de nos négociations, nous avons conclu une entente avec les gouvernements fédéral et provincial. Pendant tout le processus de négociation, je détestais que les lois générales s'appliquent au-delà de ce qui avait été accepté. Comprenez-vous où je veux en venir?

M. Perret : Oui.

Le sénateur Watt : Comme je le disais plus tôt, le droit autochtone n'est pas écrit, et nous n'avons donc pas de pilier. La common law est un pilier pour les anglophones et le droit civil, un pilier pour les francophones. Les Autochtones n'ont pas de pilier, faute de pouvoir dire qu'ils ont un pilier écrit.

Il faudrait peut-être songer à concrétiser le droit autochtone, soit à l'écrire, comme on aurait dû le faire il y a bien longtemps. C'était mon objectif, lorsque j'ai parlé aux négociations de la Baie James. Je vous dirai plus tard pourquoi. J'estimais aussi qu'il était urgent pour nous de participer aux négociations constitutionnelles, en espérant que nous choisirions cette voie — ce dont nous parlons maintenant, et les propositions dont vous avez traité, ou la réflexion dont vous nous avez fait part au sujet des peuples autochtones.

Il est parfois bien difficile de convaincre les autorités, pour nous les Autochtones, parce que nous n'avons pas le poids électoral nécessaire. C'est un fait à retenir. Ainsi, l'article 35 de l'Acte d'Amérique du Nord britannique, qui me touche si directement, n'a pas été mis en oeuvre. J'ai essayé de trouver moyen de le mettre en oeuvre. Je dirais que si on l'isole du code civil et de la common law, c'est dangereux, parce qu'on ira nulle part. Il nous faut donc trouver un créneau. Autrement dit, profiter de ce qui est sur sa lancée, pour veiller à ce qu'on traite en même temps de nos intérêts.

Voilà pourquoi je trouve vos paroles encourageantes. Il y a quotidiennement des interactions entre le gouvernement du Québec et le Nunavik. Il y a aussi des interactions entre le Nunavut et le gouvernement du Canada, tous les jours. Les gens commencent à demander, et notre système, à nous? Pense-t-on au fait que nous devons survivre? Notre éternité n'est plus intacte.

intact. Our eternity makes us who we are. It is being put further and further put into doubt. For that reason, this study of Bill S-10 by the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is encouraging, not only for Canada but also for Aboriginal peoples.

My question is this: I signed the so-called modern treaty deal with the Government of Quebec and the Government of Canada. It contains wording that the general laws of applications overrides, above and beyond, what you have achieved. Is it not, in a sense, giving with one hand what it takes from the other hand? It might not be perceived in that fashion but in the end, we need to develop the code for ourselves to include why those rights are serious, why they have to be protected, and why they have to be recognized by other sets of regulations and laws. If that does not take place, there will be constant erosion in terms of what is being achieved between Aboriginals and the Government of Canada.

Let me take it one step further. I have examined and looked at the various sets of agreements that have been signed across the country and only one seems to be working: the James Bay and Northern Quebec Agreement. I do not know why that is. Perhaps it is because there are similarities in terms of the way they describe things between the Inuit and the French Canadians. Maybe that is a factor but, in a sense, we try our best in that area. Could you enlighten us on how we could overcome the problem of general laws of applications overriding above and beyond what you have achieved? How could that be dealt with?

The Chairman: Senator, is that the question?

Senator Watt: That is the question. I am repeating myself on that.

Mr. Perret: I want to be very clear. The purpose of harmonization bill number two does not deal with the rights of Aboriginal peoples. This is clear.

Senator Watt: I realize that.

Mr. Perret: We will discuss this in the future because it is an extra process —

Senator Gill: We hope that it will happen.

Mr. Perret: — that this process might or should include. I want that to be clear in everyone's mind.

I also want it to be clear that the harmonization does not change the existing provincial or territorial law. Rather, it is simply a coordination of the federal law and the local law.

Senator Watt: I understand.

Mr. Perret: The challenge, of course, is to know exactly the state of Aboriginal law because it is not well known — perhaps by Aboriginals only. Should that law be written? I do not know. That is for you to decide. If one day it is written, that would be the first step to knowing and understanding it and then to adopting

Notre éternité fait de nous ce que nous sommes. Mais elle est de plus en plus mise en doute. Voilà pourquoi l'étude du projet de loi S-10 par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles est si encourageante, non seulement pour le Canada, mais aussi pour les peuples autochtones.

Voici ma question : j'ai signé ce qu'on a appelé le traité de l'aire moderne avec le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada. Il dispose que les lois d'application générale ont préséance sur tous les progrès qui ont été réalisés. N'est-ce pas une façon de reprendre d'une main ce qu'on a donné de l'autre? Cela n'est peut-être pas perçu ainsi, mais, en dernière analyse, nous devons nous doter de notre propre code disant pourquoi nous tenons à ces droits, pourquoi ils doivent être protégés et pourquoi ils doivent être reconnus dans les autres lois et règlements. Si cela ne se fait pas, tous les progrès qui ont été réalisés dans les relations entre les Autochtones et le gouvernement du Canada subiront une érosion constante.

J'irai même plus loin. J'ai examiné divers accords qui sont intervenus dans les diverses régions du pays et un seul semble fonctionner, la Convention de la Baie James et du Nord québécois. J'ignore pourquoi il en est ainsi. Peut-être en raison des similitudes dans la façon dont les Inuits et les Canadiens français décrivent les choses. C'est peut-être un facteur qui a contribué à son succès et nous faisons toujours de notre mieux à ce chapitre. Pourriez-vous nous dire comment on pourrait surmonter ce problème de la suprématie des lois d'application générale? Avez-vous des solutions à proposer?

La présidente : Est-ce là votre question, monsieur le sénateur?

Le sénateur Watt : C'est ma question. Je crains de me répéter un peu.

M. Perret : Je tiens à être clair. Le projet de loi d'harmonisation n° 2 ne traite pas des droits des peuples autochtones. C'est bien clair.

Le sénateur Watt : Je comprends cela.

M. Perret : Nous en discuterons ultérieurement car cela fait l'objet d'un autre processus...

Le sénateur Gill : Nous espérons que cela se fera.

M. Perret : ...qui ne doit pas relever de la présente mesure législative. Je tiens à ce que cela soit bien clair dans l'esprit de tous.

Je veux aussi insister sur le fait que l'harmonisation ne modifie en rien les lois provinciales ou territoriales. Il s'agit simplement de coordonner les lois fédérales aux lois locales.

Le sénateur Watt : Je comprends cela.

M. Perret : Le défi, bien sûr, est de déterminer avec exactitude l'état du droit autochtone car il n'est pas connu avec précision — sauf peut-être par les Autochtones. Le droit autochtone devrait-il être écrit? Je l'ignore. C'est à vous d'en décider. Si un jour on décide de l'écrire, cela représenterait la première étape vers une

the federal legislation as is done with the common law provinces and civil law provinces. That is my answer. Otherwise, I am not an expert in Aboriginal and treaty law.

Senator Watt: Connected to the questions that I raised, there is another issue. Why is it then when you entered into an agreement it was done under the terms of someone else's conditions and not your conditions? There was no code used on your side to satisfy what you achieved. Please give me your professional interpretation of agreement versus treaty.

Mr. Perret: I am not sure.

Senator Watt: You do not want to go into that?

Mr. Perret: No.

[Translation]

Senator Joyal: With respect to aboriginal law, I believe that this right is recognized and confirmed by section 35 of the Constitution Act, 1982, which stipulates that:

The existing Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.

Aboriginals have ancestral rights allowing them to govern their private relationships — we are talking about civil law now — the relationships among themselves, according to their own traditions and customs. This was clearly affirmed by the Royal Proclamation, and section 25, which reproduces the guarantees in the Royal Proclamation. Allow me to read section 25:

The guarantee in this charter of certain rights and freedoms shall not be construed so as to abrogate or derogate from any Aboriginal, treaty or other rights or freedoms that pertain to the Aboriginal peoples of Canada including

(a) any rights or freedoms that have been recognized by the Royal Proclamation of October 7, 1763.

The Royal Proclamation clearly recognized the rights of aboriginal peoples to govern their private relationships as they had traditionally done. The Royal Proclamation did not impose common law on aboriginal peoples, anymore than it imposed the way things were done in Paris at the time — not recognized then but recognized in 1774 — nor any other kind of law. The Royal Proclamation recognized that aboriginal peoples had the right to manage their private dealings in such matters as marriage, contracts and reciprocal obligations as they had always done. I believe they have a right to their law. They have a constitutional right to their law. So when we talk about aboriginal law, it is not as if we are trying to grant aboriginal peoples a sudden favour, it is not as if we have decided to be nice to aboriginal peoples from now on.

meilleure compréhension du droit autochtone; on pourrait ensuite adopter une mesure législative fédérale d'harmonisation comme on le fait pour les provinces de common law et de droit civil. Voilà ma réponse. Pour le reste, je ne suis pas un expert en droit autochtone ou en droit des traités.

Le sénateur Watt : Il y a une autre question liée à celle que j'ai soulevée. Pourquoi avez-vous conclu un accord conformément aux conditions d'un tiers et non pas des vôtres? Aucun code ne permet de déterminer si vous avez atteint votre objectif. Pouvez-vous me donner votre interprétation personnelle de ce que constitue un accord par opposition à un traité?

M. Perret : Je n'en suis pas certain.

Le sénateur Watt : Vous préférerez ne pas répondre à la question?

M. Perret : Je préférerais ne pas répondre à la question.

[Français]

Le sénateur Joyal : En ce qui concerne le droit autochtone, selon mes propres convictions, ce droit est reconnu et confirmé par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, qui mentionne :

Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

Les Autochtones ont des droits ancestraux à gouverner leur relation privée, on parle du droit civil, les relations des citoyens entre eux, selon leur propre tradition et coutumes. Cela a été clairement affirmé par la Proclamation royale et l'article 25 qui reproduisent les garanties contenues dans la Proclamation royale et je vous lis l'article 25 :

Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — notamment :

a) aux droits ou libertés reconnus par la proclamation royale du 17 octobre 1763.

La Proclamation royale reconnaissait parfaitement le droit des Autochtones à régler leur relation privée comme ils le faisaient traditionnellement. La Proclamation royale n'a pas imposé la common law au peuple autochtone pas plus qu'elle ne leur a imposé à l'époque la coutume de Paris — elle n'avait pas été reconnue à cette époque mais reconnue en 1774 — pas plus qu'elle imposait d'autres formes de droit. La Proclamation royale reconnaissait parfaitement au peuple autochtone le droit de gérer leur rapport privé, par exemple, dans le mariage, dans leur contrat, dans leurs obligations réciproques comme ils l'avaient toujours fait. Je suis d'avis qu'ils ont le droit à leur droit. Ils ont un droit constitutionnel à leur droit. Alors quand on parle du droit des Autochtones, ce n'est pas une faveur qu'on semble vouloir leur faire tout à coup, on va être gentil avec les Autochtones à compter de maintenant.

[English]

After so many hundred years, we find that the result is not very happily achieved.

[Translation]

My approach is that this is a constitutional matter, not simply an initiative that Canada may wish to take because aboriginal law would be a good thing to talk about these days. Aboriginal peoples have a constitutional right to the recognition and formulation of their traditional law, and to having their traditional law taken into account in the interpretation of their obligations and rights in treaties and agreements they conclude with the government of Canada.

Mr. Perret: Absolutely; I support the entitlement to the law, and that is why in analyzing this entire process, I say why not; aboriginal law should be there as well. This right to the law is undeniable and it is not a favour. The problem is in having an index and identifying it. The official who needs to harmonize or coordinate, to get away from the word harmonize, federal law, needs something that will enable him to do so. It is this something which is not well enough known or has not been written about.

[English]

A pillow, as you said. What is it? Well, it should exist. It exists, but to be discovered, or to be written or to be known, put into practice, yes.

[Translation]

Senator Joyal: I believe we will probably have an opportunity to hear you again with representatives from the University of Saskatchewan in another forum. Perhaps not in relation to this bill which does not deal with the issue, but I think that it is inherent to the very nature of this bill.

My second and last question is in regard to your presentation. I will use the same terms you used. You said: "I would look at it from two angles, Canadian federalism and the science of law." I am concerned with Canadian federalism and how the concept is presented. The way I see the harmonization initiative, it is not about consecrating two distinct, individual systems — and I use the word distinct much as it has been used over the last 20 years — rather, its purpose is to create or express another reality which would integrate the two. In other words, Canadian federalism is not about saying to each his own, as they see fit. It is essentially about distinct systems; there is common law which is practised in French and in English, represented by Senator Ringuette amongst others, and there is anglophone common law as it is found in Ontario and other provinces, and there is the Civil Code expressed in English and in French. But these four expressions meet within the body of Canadian legislation.

[Traduction]

Après des centaines d'années, nous constatons que le résultat n'est pas très satisfaisant.

[Français]

Mon approche est beaucoup plus encadrée sur le plan constitutionnel que simplement une initiative qu'on pourrait vouloir entreprendre au Canada, parce qu'il serait bien aujourd'hui de parler du droit des Autochtones. Ils ont un droit constitutionnel à la reconnaissance et à la formulation de leur droit coutumier et à la prise en compte de leur droit coutumier dans l'interprétation des obligations ou des droits qu'ils ont dans les traités ou les conventions qu'ils signent avec le gouvernement canadien.

M. Perret : Absolument; j'appuie l'existence de ce droit au droit, c'est bien pour ça qu'en analysant tout ce processus, je me dis pourquoi pas, le droit autochtone aussi devrait y être. Le droit au droit ne fait pas de doute et ce n'est pas une faveur. Le problème, c'est de le répertorier et de l'identifier. Le fonctionnaire qui a besoin d'harmoniser ou de coordonner, pour ne pas utiliser le mot harmoniser, le droit fédéral, doit avoir quelque chose pour le faire. C'est ce quelque chose qui n'est pas encore suffisamment connu ou écrit.

[Traduction]

Un coussin, comme vous l'avez dit. Qu'est-ce que c'est? Cela devrait exister. En fait, cela existe, mais ce doit être découvert, couché sur papier, mieux connu et mis en pratique.

[Français]

Le sénateur Joyal : Je pense qu'on aura probablement l'occasion de vous réentendre avec peut-être des représentants de l'Université de Saskatchewan dans un autre forum, peut-être pas à l'occasion de ce projet de loi qui n'en traite pas, mais je pense que c'est incident à la nature même de ce projet de loi.

Ma deuxième et dernière question est au sujet de votre présentation. Je reprends les termes que vous avez utilisés. Vous avez dit : « J'envisagerai sous deux angles le fédéralisme canadien et la science juridique. » C'est le fédéralisme canadien et la présentation du concept qu'on en fait qui me préoccupent. La manière dont je perçois l'initiative d'harmonisation, ce n'est pas la consécration de deux individualités distinctes — j'utilise ce mot dans tous les sens où on peut l'avoir utilisé depuis 20 ans — qu'en pratique la création ou l'expression d'une autre réalité qui intègre l'ensemble des individualités distinctes. En d'autres mots, le fédéralisme canadien n'est pas de dire que chacun reste dans sa cour comme il veut. C'est essentiellement de dire qu'il y a des individualités distinctes, il y a la common law qui parle en français et en anglais dont le sénateur Ringuette est une représentante, il y a la common law qui parle selon le génie anglophone comme en Ontario et d'autres provinces, et il y a le Code civil qui s'exprime à la fois en français et en anglais. Mais ces quatre expressions sont réunies à l'intérieur du droit qui est la législation canadienne.

Canadian legislation is a fundamental expression of the nature of Canadian federalism. I think that the harmonization exercise, as it is commonly understood, aimed at the outset to recognize the individual systems, and to showcase the fact that we have reformulated a federal system of law where different realities coexist in a new, unified system, according to the will of the legislator.

It is a giant step in the evolution and the understanding of Canadian federalism, not only for the law, but for other federal-provincial areas of activity, because fundamentally, that is what we are talking about.

Mr. Perret: Yes, I completely follow what you are saying. It is what I was trying to express in another way, the unity of common values and the concurrent respect for diversity.

Senator Joyal: Do you not believe that Canada, in its current stage of evolution, is much better positioned? We have lived with the Charter for 20 years. We can guarantee this sharing of individuality on the basis of common values we recognize.

Mr. Perret: Of course.

Senator Joyal: With respect to aboriginal law, are we not better equipped to recognize and integrate it within federal legislation?

Mr. Perret: Yes.

Senator Joyal: What role could faculties play to move things along in this area?

Mr. Perret: First of all, they could teach the different legal systems. As you were saying, going beyond bijuralism, trijurism perhaps, but also constitutional law, Canadian values, specifically those conveyed by the Charter and charters.

Senator Joyal: Do you not believe that it would be a good idea for universities such as the University of Ottawa — which is particularly well placed to do so — and the University of Moncton and some universities in Ontario, which have carried out important work on French or English-language common law, to further the reflection process on this aspect of the evolution of Canadian federalism, so that legislators and Canadians in general realize how the country is evolving?

Mr. Perret: Yes, my background is more in private commercial law than in federal public law. But this whole process leads precisely to a closer relationship among these systems. That is the extrapolation I made in my text about federal bijuralism or trijurism.

[English]

The Chairman: Senator Eyton, did you still wish to ask questions of the department officials?

Senator Eyton: I think I asked the questions and got answers. I am not wholly satisfied, but I will not repeat the questions.

La législation canadienne est l'expression fondamentale de la nature du fédéralisme canadien. Je crois que l'approche d'harmonisation, comme on la conçoit, comme elle a débuté, visait à reconnaître les individualités et à valoriser le fait que nous avons réexprimé un droit fédéral qui fait coexister, à l'intérieur de la même expression, des réalités différentes selon la volonté du législateur.

C'est un pas énorme pour l'évolution et la compréhension du fédéralisme canadien, non seulement dans le droit, mais dans les autres domaines de l'activité fédérale-provinciale puisque fondamentalement, c'est ce dont on parle.

M. Perret : Oui, je vous suis parfaitement. C'est un peu ce que j'ai essayé d'exprimer d'une autre façon, l'unité avec les valeurs communes dans le respect de la diversité.

Le sénateur Joyal : Ne croyez-vous pas que le Canada, au stade de son évolution actuelle, est davantage mieux positionné? Nous avons vécu avec la Charte depuis 20 ans. Nous pouvons assurer cette capacité de partager en commun des individualités sur la base de la reconnaissance des valeurs communes.

M. Perret : Bien sûr.

Le sénateur Joyal : Est-ce que dans le contexte du droit autochtone, n'est-on pas en meilleure position de pouvoir le reconnaître et l'intégrer à la législation fédérale?

M. Perret : Oui.

Le sénateur Joyal : Quel rôle les facultés peuvent-elle jouer pour faire un pas en avant dans ce domaine?

M. Perret : D'abord en enseignant les différentes bases juridiques. Comme vous le disiez au-delà du bijuridisme, le trijuridisme peut-être, mais aussi dans le droit constitutionnel, les valeurs canadiennes, en particulier celles véhiculées par la Charte et les chartes.

Le sénateur Joyal : Est-ce que vous croyez qu'il n'y aurait pas lieu que des universités comme l'Université d'Ottawa — qui est particulièrement bien positionnée — l'Université de Moncton et certaines universités ontariennes, qui ont fait du travail important dans la common law d'expression française ou anglaise, poussent plus avant la réflexion sur cet aspect de l'évolution du fédéralisme canadien pour qu'à la fois les législateurs et les Canadiens en général réalisent comment le pays évolue?

M. Perret : Absolument, ma formation est en droit privé commercial, plus que le droit public fédéral. Mais toute cette réflexion amène justement le rapprochement des systèmes et conduit exactement à cela. C'est l'extrapolation que j'ai faite dans mon texte de la science bijuridique ou trijuridique fédéraliste.

[Traduction]

La présidente : Sénateur Eyton, avez-vous des questions pour les fonctionnaires?

Le sénateur Eyton : J'ai posé des questions et j'ai obtenu des réponses. Je ne suis pas entièrement satisfait, mais je ne répéterai pas les questions.

The Chairman: We will be back next week, unless you wish to proceed to clause-by-clause consideration of the bill today. We will also have observations, so I would prefer to come back, if you do not mind, next Wednesday. We could proceed with the adoption and clause-by-clause and work on some observations that we want to make to the minister and the department.

Senator Joyal: I suggest that we inform the members that we will proceed with clause-by-clause consideration in the next session.

The Chairman: That will be next Wednesday.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, November 24, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-10, to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law, met this day at 4:25 p.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we have a quorum.

Today, the work before the committee is the clause-by-clause consideration of Bill S-10.

Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of the bill?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 2 to 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 7 to 103 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 104 to 145 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 146 to 181 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 182 to 204 carry?

Hon. Senators: Agreed.

La présidente : Nous poursuivrons nos travaux la semaine prochaine, à moins que vous ne vouliez faire l'étude article par article du projet de loi aujourd'hui. Nous aurons aussi des observations la semaine prochaine et si vous n'y voyez pas d'objection, je préférerais que nous poursuivions notre étude mercredi prochain. Nous pourrions alors procéder à l'étude article par article et à l'adoption du projet de loi et discuter des observations que nous aimerions faire à l'intention du ministre et du ministère.

Le sénateur Joyal : Je propose qu'on indique aux membres du comité que l'étude article par article du projet de loi se fera à la prochaine séance de ce comité.

La présidente : Ce sera mercredi prochain.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 24 novembre 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi S-10, visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law, se réunit aujourd'hui, à 16 h 25, pour examiner le projet de loi article par article.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, nous avons le quorum.

Aujourd'hui, nous allons examiner le projet de loi S-10 article par article.

Honorables sénateurs, voulez-vous que le comité examine le projet de loi article par article?

Des voix : Oui.

La présidente : L'étude du titre est-elle réservée?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'étude de l'article 1 est-elle réservée?

Des voix : Oui.

La présidente : Les articles 2 à 6 sont-ils adoptés?

Des voix : Oui.

La présidente : Les articles 7 à 103 sont-ils adoptés?

Des voix : Oui.

La présidente : Les articles 104 à 145 sont-ils adoptés?

Des voix : Oui.

La présidente : Les articles 146 à 181 sont-ils adoptés?

Des voix : Oui.

La présidente : Les articles 182 à 204 sont-ils adoptés?

Des voix : Oui.

The Chairman: Shall clauses 205 to 208 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that this bill be adopted without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Does the committee wish to append observations?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We have prepared some observations which we will distribute and discuss in camera.

The committee continued in camera.

The committee resumed in public.

The Chairman: Does the committee wish to append the discussed observations, as corrected?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that I report this bill to the Senate with observations?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

La présidente : Les articles 205 à 208 sont-ils adoptés?

Des voix : Oui.

La présidente : L'article 1 est-il adopté?

Des voix : Oui.

La présidente : Le titre est-il adopté?

Des voix : Oui.

La présidente : Êtes-vous d'accord pour que le projet de loi soit adopté sans amendement?

Des voix : Oui.

La présidente : Le comité veut-il annexer des observations?

Des voix : D'accord.

La présidente : Nous avons rédigé des observations que nous allons distribuées pour en discuter à huis clos.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

La séance publique reprend.

La présidente : Le comité souhaite-t-il annexer les observations dont on a discuté, telles qu'elles ont été modifiées?

Des voix : Oui.

La présidente : Voulez-vous que je fasse rapport du projet de loi au Sénat avec ces observations?

Des voix : Oui.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, November 17, 2004

University of Calgary:

Catherine A. Brown, Professor, Faculty of Law.

Thursday, November 18, 2004

University of Ottawa:

Louis Perret, Professor, Faculty of Law.

TÉMOINS

Le mercredi 17 novembre 2004

Université de Calgary:

Catherine A. Brown, professeure, Faculté de droit.

Le jeudi 18 novembre 2004

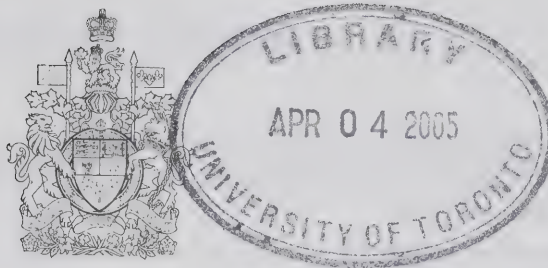
Université d'Ottawa:

Louis Perret, professeur, Faculté de droit.



Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004

Première session de la
trente-huitième législature, 2004

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LISE BACON

Présidente :
L'honorable LISE BACON

Thursday, November 25, 2004
Wednesday, December 1, 2004
Thursday, December 2, 2004

Le jeudi 25 novembre 2004
Le mercredi 1^{er} décembre 2004
Le jeudi 2 décembre 2004

Issue No. 3

Fascicule n° 3

First, second and third meetings on:
Bill S-11, An Act to amend the Criminal Code
(lottery schemes)

Première, deuxième et troisième réunions concernant :
Le projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel
(loteries)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lise Bacon, *Chair*

The Honourable J. Trevor Eyton, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Milne
* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Joyal, P.C.	Ringuette
* Kinsella	Rivest
(or Stratton)	Robichaud, P.C.
	Sibbeston

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Robichaud substituted for that of the Honourable Senator Mercer (*December 1, 2004*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Lise Bacon

Vice-président : L'honorable J. Trevor Eyton
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Milne
* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.)	Nolin
Cools	Pearson
Joyal, C.P.	Ringuette
* Kinsella	Rivest
(ou Stratton)	Robichaud, C.P.
	Sibbeston

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud substitué à celui de l'honorable sénateur Mercer (*le 1^{er} décembre 2004*).

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, on Tuesday, October 26, 2004:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Lapointe, seconded by the Honourable Senator De Bané, P.C., for the second reading of Bill S-11, An Act to amend the Criminal Code (lottery schemes).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Joyal, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 26 octobre 2004 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Lapointe, appuyée par l'honorable sénateur De Bané, C.P., tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-11, Loi modifiant le code criminel (loteries).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Rompkey, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Joyal, C.P., que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, November 25, 2004
(8)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:52 a.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Cools, Joyal, P.C, Mercer, Milne, Rivest and Sibbeston (8).

Other senator present: The Honourable Senator Lapointe (1).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young, Analyst.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 26, 2004, the committee began its consideration of Bill S-11, An Act to amend the Criminal Code (lottery schemes).

WITNESSES:*Senate of Canada:*

The Honourable Jean Lapointe, Senator (Sponsor of the Bill);
Pascal Charron, Political Advisor, Office of the Honourable Jean Lapointe.

Senator Lapointe made an opening statement and, together with Mr. Charron, answered questions.

At 11:45 a.m., the committee suspended.

At 11:49 a.m., the committee resumed.

At 12:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, December 1, 2004
(9)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:08 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Cools, Joyal, P.C, Mercer, Milne, Pearson and Ringuette (8).

Other senator present: The Honourable Senator Lapointe (1).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young, Analyst.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le jeudi 25 novembre 2004
(8)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 52, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Cools, Joyal, C.P., Mercer, Milne, Rivest et Sibbeston (8).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Lapointe (1).

Aussi présente : De la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young, analyste.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 octobre 2004, le comité entreprend son examen du projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel (loteries).

TÉMOINS :*Sénat du Canada :*

L'honorable Jean Lapointe, sénateur (parrain du projet de loi);
Pascal Charron, conseiller en politiques, bureau de l'honorable Jean Lapointe.

Le sénateur Lapointe fait une déclaration d'ouverture puis, aidé de M. Charron, répond aux questions.

À 11 h 45, le comité interrompt ses travaux.

À 11 h 49, le comité reprend ses travaux.

À 12 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 1^{er} décembre 2004
(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 8, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Cools, Joyal, C.P., Mercer, Milne, Pearson et Ringuette (8).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Lapointe (1).

Également présente : De la Bibliothèque du Parlement : Margaret Young, analyste.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 26, 2004, the committee continued its consideration of Bill S-11, An Act to amend the Criminal Code (lottery schemes).

WITNESS:

Justice Canada:

Hal Pruden, Counsel, Criminal Law Policy Section.

The witness made an opening statement and answered questions.

At 5:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, December 2, 2004
(10)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:50 a.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Cools, Eyton, Joyal, P.C., Milne, Pearson, Ringuette, Rivest and Robichaud (10).

Other senator present: The Honourable Senator Lapointe (1).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young, Analyst.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 26, 2004, the committee continued its consideration of Bill S-11, An Act to amend the Criminal Code (lottery schemes).

WITNESS:

Canada West Foundation:

Jason J. Azmier, Senior Policy Analyst.

The witness made an opening statement and answered questions.

At 12:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 octobre 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel (loteries).

TÉMOIN :

Justice Canada :

Hal Pruden, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

Le témoin fait une déclaration d'ouverture puis répond aux questions.

À 17 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 2 décembre 2004
(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Cools, Eyton, Joyal, C.P., Milne, Pearson, Ringuette, Rivest et Robichaud (10).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Lapointe (1).

Aussi présente : De la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young, analyste.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 octobre 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel (loteries).

TÉMOIN :

Canada West Foundation :

Jason J. Azmier, analyste principal de politiques.

Le témoin fait une allocution d'ouverture puis répond aux questions.

À 12 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 25, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-11, to amend the Criminal Code (lottery schemes), met this day at 10:52 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Good morning. We are studying Bill S-11, to amend the Criminal Code respecting lottery schemes.

[*Translation*]

Our witness this morning is the Honourable Senator Jean Lapointe, the sponsor of the bill. Without further ado, we will turn the floor over to you, senator.

Senator Lapointe: I have already made several speeches in the Senate on this bill. During the last session, I appeared before this committee, before a Department of Justice law clerk and before two professors and researchers from McGill University. I would be pleased to send you a copy of these transcripts, if you wish.

I will therefore spare you the details of the studies and reports I discussed in the speeches. I will give you only their broad outlines.

After careful consideration, following many meetings and after studying the issue for slightly over two years with my advisers, we concluded that VLTs located in bars and restaurants in eight provinces are a serious problem and should be taken out of these establishments and relocated in casinos, race tracks, and related establishments such as racetrack mini-casinos, all of which are managed by the provincial governments.

Honourable senators, you will have noticed that the expression “premises dedicated to gaming” in the proposed amendment to the Criminal Code in Bill S-11 may lead to some confusion. When the amendment refers to a “game,” it is referring strictly to VLTs, which are commonly called “vidéopokers” in Quebec. This amendment does not affect Lottery 6/49 or scratch-and-win lotteries. Casinos existed long before I came to the Senate. I know from first-hand experience the dramatic effects VLTs can have.

I fervently hope that in the course of its work the committee will manage to focus on the fundamental idea behind this amendment rather than on the verbiage which sometimes loses sight of the main objectives. I remain open to any suggestion that could speed up the legislative process and ensure that this bill is passed as quickly as possible. In that way, the suffering will be alleviated and human lives will be saved.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 25 novembre 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel (loteries), se réunit aujourd’hui à 10 h 52 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Bonjour. Nous étudions le projet de loi S-11, dont le texte modifie une disposition du Code criminel relative aux loteries.

[*Français*]

Nous accueillons ce matin l’honorable sénateur Jean Lapointe, parrain du projet de loi. Sans plus tarder, sénateur, nous vous cédon la parole.

Le sénateur Lapointe : J’ai prononcé déjà quelques discours à la Chambre du Sénat sur ce projet de loi. Lors de la dernière session, j’ai témoigné devant ce comité, devant un légiste du ministère de la Justice et devant deux professeurs/chercheurs de l’Université McGill. Si vous le désirez, je serai heureux de vous faire parvenir copie des transcriptions de ces témoignages.

Je vous épargnerai donc des détails des études et rapports qui ont fait l’objet de ces discours. Je ne vous en donnerai que les grandes lignes.

Après mûre réflexion, à la suite de multiples rencontres et après avoir étudié le dossier pendant un peu plus de deux ans avec mes collaborateurs et collaboratrices, nous en sommes arrivés à la conclusion que les appareils de loterie vidéo qui se trouvent dans les bars et restaurants de huit provinces au pays représentent une calamité grave et devraient être retirés de ces établissements pour être relocalisés dans les casinos, les hippodromes et les établissements affiliés tels les hypoclubs, tous gérés par les gouvernements provinciaux.

Honorables sénateurs, vous aurez remarqué que le terme « lieu consacré aux activités de jeu » dans l’amendement proposé au Code criminel, par le projet de loi S-11, peut porter à confusion. Lorsque cet amendement fait référence au « jeu », il s’agit strictement des loteries vidéo, VLTs en anglais, ou communément appelé au Québec les vidéopokers. Cet amendement ne touche pas la loterie 6/49 ou les loteries instantanées que l’on gratte. Les casinos existaient bien avant mon arrivée au Sénat. Je sais, pour l’avoir vécu, le drame que causent les VLTs ou les loteries vidéo.

Je souhaite ardemment que dans le cadre de ses travaux le comité réussisse à se concentrer sur l’idée fondamentale de cet amendement plutôt que sur le verbiage qui parfois met de côté les principaux objectifs. Je demeure ouvert à toute suggestion qui pourrait accélérer le processus législatif et faire en sorte que ce projet de loi soit adopté le plus rapidement possible. Ce faisant, des souffrances seront alors atténuées et des vies humaines seront sauvées.

We must amend the Criminal Code of Canada to put an end to this plague which too often causes countless problems for our fellow citizens, the men and women of this country.

Services that help compulsive gamblers, help lines, university experts and public health institutes all agree that VLT gambling is the type of gambling which far and away causes the highest rate of addiction.

Dr. Robert Lamoureux, a psychologist from Laval University and one of the researchers most knowledgeable about compulsive gambling, said in his presentations that 95 per cent of the people he treats for pathological gambling problems say that they play the VLTs.

[English]

Dr. David Hodgins from the University of Calgary said in a presentation before the Institute Advisory Board of the Institute of Neurosciences, Mental Health and Addiction that there are 3 per cent problem gamblers and 2 per cent pathological gamblers in Alberta, and that 86 per cent of people seeking treatment in Alberta are VLT players.

[Translation]

The figures have increased since these studies were done. The Claude-Bilodeau Centre, which was opened in the fall of 1999 to help compulsive gamblers, mentioned that since that time, 94 per cent of its workload involved VLT users.

[English]

The gambling report written by Harold Wynne of the Canadian Centre on Substance Abuse states that 78 per cent of people with problems play video lottery terminals.

[Translation]

One of the main problems is accessibility — and in fact this is the major problem. It is hard to find a single street of any size in our large cities or towns throughout the country where this type of destructive device cannot be found.

Another problem is visibility. In fact, this is the crux of the whole problem. Young people go to bars to have fun with their friends and end up being attracted by VLTs. We can expect that the Nintendo generation will be the next target group that will inevitably succumb to the attraction of these VLTs. Unfortunately, I cannot help but be pessimistic when I think about the impact of video-lottery terminals on these young people.

No farther than 300 metres from schools and colleges throughout the country, you can already see the cherries and hear the bells of these machines exerting their attraction on young

Nous nous devons d'amender le Code criminel canadien en ce sens pour freiner ce fléau qui, trop souvent, cause d'innombrables problèmes à nos concitoyens et concitoyennes.

Les maisons qui viennent en aide aux joueurs compulsifs, les lignes d'entraide, les experts universitaires ainsi que les instituts de santé publique s'entendent pour dire que la loterie vidéo est la forme de jeu qui crée le taux le plus élevé de dépendance et ce dans une proposition monstre.

Le Dr. Robert Lamoureux, un psychologue de l'Université Laval et l'un des chercheurs les plus versés dans le domaine des jeux compulsifs, déclara dans le cadre de ses exposés que 95 p. 100 des gens qu'il traite pour des problèmes reliés au jeu pathologique indiquent les loteries vidéo comme jeu auquel ils s'adonnent.

[Traduction]

Dans une allocution prononcée devant le Comité consultatif de l'Institut des neurosciences, de la santé mentale et des toxicomanies, le Dr David Hodgins de l'Université de Calgary a dit que l'Alberta comptait 3 p. 100 de joueurs à problème et 2 p. 100 de joueurs pathologiques. Il a ajouté que 86 p. 100 des personnes qui subissaient un traitement en Alberta jouaient aux appareils de loterie vidéo.

[Français]

Depuis ces études, les chiffres ont augmenté. La Maison Claude-Bilodeau, ouverte à l'automne 1999 dans le but de venir en aide aux joueurs compulsifs, mentionnait que depuis son ouverture 94 p. 100 des demandes d'aide étaient liées à l'utilisation des appareils de loterie vidéo.

[Traduction]

Selon le rapport sur le jeu rédigé par Harold Wynne du Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies, 78 p. 100 des joueurs à problème utilisent les appareils de loterie vidéo.

[Français]

L'un des principaux problèmes est l'accessibilité — c'est en fait le problème majeur. Que ce soit dans nos grandes villes ou dans les villages à travers le pays, il est difficile de trouver une seule rue ou avenue d'importance où on ne retrouve pas ce genre d'appareil destructeur.

Un autre problème est celui de la visibilité. En fait, c'est là que se situe tout le problème. Les jeunes vont dans les bars pour s'amuser entre amis et se voient attirés par les loteries vidéo. On peut s'attendre à ce que la génération Nintendo soit la prochaine cible de personnes qui, inévitablement, succomberont à l'attrait de ces appareils. Malheureusement, je ne peux qu'être pessimiste en pensant à l'impact que la loterie vidéo aura sur ces jeunes.

À moins de 300 mètres des collèges, des écoles et des cégeps, à travers le pays, on peut déjà voir les cerises et entendre les cloches de ces machines qui attirent nos jeunes vers elles. De plus, ces

people. Moreover, this kind of gambling sometimes results in problem drinking among young people. It is an aberration to find these kinds of machines close to schools.

In its report published in August 2000, the Quebec Régie des alcools, des courses et des jeux mentioned that in 1996, in the Quebec City area, 7.4 per cent of youth under 18 showed signs of problem gambling. It is a known fact that bars do not respect the minimum age of 18. Thirty four per cent of the young people who took part in the study answered that they had played on video lottery terminals while still minors.

[English]

In its position paper on Manitoba's gaming policy, the Manitoba Association of Social Workers reported that, of the five age categories, the youngest, from age 18 to 24, had the highest percentage — 66 per cent — of people who had played VLTs within the past year. The association's studies indicate that young people are highly susceptible to gambling devices such as VLTs.

[Translation]

The pathology of compulsive gambling has very significant social and financial repercussions on individuals, the family and society in general. Who can calculate the anguish, the number of broken homes, suicides and crimes resulting from addiction to video lottery terminals?

Let me ask the following question, honorable senators: how do we explain the fact that the great majority of these soul-destroying terminals are to be found in our most under privileged neighbourhoods?

During the broadcast of *Le Point* on Radio-Canada, Minister Séguin was very shaken and disturbed by my presentation on video lottery terminals — this reaction was mentioned in an article appearing in *Le Droit*. He was particularly surprised to find out that I was unable to track down any video lottery terminals in Westmount, in spite of all my attempts. I also visited the neighborhoods of St-Henri, Montreal West and even went as far as New Brunswick with the same result.

New Brunswick held a referendum on the subject a few years ago. I interviewed 68 people who all told me that if there were another referendum on the matter today, it would be roundly defeated.

Two specialists from McGill University, Rina Gupta and Jeffrey Derevensky, demonstrated that there are far more video lottery terminals in the downtown east end and the east of Montreal, that is the most underprivileged neighborhoods. Their study clearly shows that the poorer a neighborhood is, the greater the availability of video lottery terminals.

This problem is a heavy burden for the health care system, it keeps our courts busy and is proving to be extremely costly for taxpayers. I would like to mention some of the problems most frequently associated with compulsive gambling, a phenomenon

habitudes de jeux engendrent occasionnellement des problèmes de consommation d'alcool chez nos jeunes. Il est aberrant que l'on retrouve ces machines près des écoles.

Dans son rapport du mois d'août 2000, la Régie des alcools, des courses et des jeux du Québec mentionnait qu'en 1996, dans la région de Québec, 7,4 p. 100 des jeunes de moins de 18 ans présentent des problèmes reliés au jeu. Il est prouvé que les bars ne respectent pas l'âge minimum de 18 ans. Une proportion de 34 p. 100 des jeunes ayant participé à cette étude ont répondu avoir déjà joué sur des appareils de loterie vidéo alors qu'ils étaient mineurs.

[Traduction]

Dans son exposé de position sur la politique du Manitoba à l'égard du jeu, l'Association des travailleurs sociaux du Manitoba affirme que, parmi les cinq groupes d'âge, ce sont les plus jeunes, soit la catégorie des 18 à 24 ans, qui comptent le pourcentage le plus élevé, soit 66 p. 100, de gens qui ont joué aux appareils de loterie vidéo au cours de la dernière année. L'étude menée par l'association indique que les jeunes sont très susceptibles de succomber aux appareils de jeu tels les appareils de loterie vidéo.

[Français]

La pathologie du jeu compulsif a d'importantes répercussions sociales et financières sur les individus, la famille et la société en général. Que de détresse, de foyers démantelés, de suicides, de crimes commis par la dépendance aux machines de loterie vidéo.

Je pose la question suivante, honorables sénateurs : pourquoi retrouvons-nous la grande majorité de ces appareils destructeurs dans nos quartiers les plus défavorisés?

Lors de l'émission *Le Point*, diffusée sur les ondes de Radio-Canada, le ministre Séguin avait été ébranlé et secoué par mon intervention sur les loteries vidéo — cette réaction fut d'ailleurs citée dans un article du quotidien *Le Droit*. Il fut particulièrement étonné, à la lumière de mes propos télévisés, à l'effet que je n'aie pu trouver dans le quartier de Westmount aucune machine à loterie vidéo, malgré mes recherches. Je me suis rendu dans les quartiers de Saint-Henri, de Montréal-Ouest et même jusqu'au Nouveau-Brunswick avec le même résultat.

Le Nouveau-Brunswick a tenu un référendum à ce sujet il y a quelques années. J'ai interviewé 68 personnes qui toutes m'ont affirmé que si un référendum se tenait à nouveau à ce sujet, il serait défait sans équivoque.

Les deux spécialistes de l'Université McGill, Rina Gupta et Jeffrey Derevensky, ont démontré qu'il y a beaucoup plus de loteries vidéo dans le centre-est et l'est de Montréal, c'est-à-dire les quartiers les plus défavorisés. Selon leur étude, il apparaît clairement que plus un quartier est pauvre, plus est grand le nombre d'appareils disponibles.

Ce problème représente un lourd fardeau pour le système de soins de santé, mobilise les tribunaux et se révèle très coûteux pour les contribuables. Je prends la liberté de vous citer quelques-uns des problèmes les plus fréquents reliés au jeu compulsif, qui

that is created to a large extent by video lottery terminals. The figures I will be mentioning come from various sources, such as Statistics Canada, the Quebec Centre of Excellence for the Prevention and Treatment of Gambling, Léger Marketing, INRS, Health Canada, Loto-Québec, as well as the Régie des alcools, des courses et des jeux du Québec.

At the personal level, gambling will often result in a level of debt that leads to bankruptcy. The individual's health will be affected, with stress, depression and sometimes suicide resulting.

Honorable senators, 90 per cent of compulsive gamblers use their entire paycheque and all their family's savings to gamble and 83 per cent of them have borrowed money from their family, their friends or from the bank in order to keep on gambling.

According to Mr. Sol Boxenbaum, Manager and Operating Director of Viva Consulting Family Life Inc., an establishment which deals with various gambling-related issues, pathological gambling presents the highest suicide rate of all addictions.

Since the Quebec coroner began compiling data, 109 suicides were directly related to gambling, and at least 49 of them occurred over the past three years. They were confirmed by suicide notes left to the victims' families. Only those persons leaving notes before they commit suicide are recorded as gambling-related suicides.

Those are the coroner's statistics, but do you have any idea how many people commit suicide without leaving a note? A man threw himself off the Jacques-Cartier bridge without leaving a note. He had just been gambling and killed himself. But he did not leave a note. This is just a personal opinion, but I think it is true: most people who kill themselves over gambling don't take the time to leave a note.

In families, one of the unintended consequences may be a lack of financial resources for the basic needs of the children. And that really gets to me. You know, when Monday comes and the father has blown his whole paycheque on video poker, it is sad to see the children going to school with empty stomachs. That really upsets me. So we can see that the entire family suffers the unintended consequences of gambling.

[English]

In its resolutions of 1999 with regard to video lottery terminals, the Canadian Public Health Association stated that research has shown that the spouses of problem gamblers report higher than normal incidences of suicide attempts, nervous breakdowns and substance abuse; and that the children of problem gamblers have behaviour or adjustment problems related to school, drug or alcohol abuse, running away and arrests.

lui est créée en grande partie par les loteries vidéo. Les sources des chiffres que j'avancerai me proviennent de plusieurs organismes et agences telles que Statistique Canada, le Centre québécois d'excellence pour la prévention et le traitement du jeu, Léger Marketing, l'INRS, Santé Canada, Loto-Québec, ainsi que la Régie des alcools, des courses et des jeux du Québec.

Au niveau personnel, souvent le jeu provoque chez l'individu un endettement qui peut conduire jusqu'à la faillite. La santé de l'individu est donc mise en cause, ce qui engendre le stress, la dépression et parfois le suicide.

Honorables sénateurs, 90 p. 100 des joueurs compulsifs utilisent tout leur chèque de paie et toutes les économies familiales pour s'adonner au jeu, et 83 p. 100 d'entre eux ont déjà emprunté de l'argent à leur famille, à leurs amis ou à une banque pour jouer.

Selon M. Sol Boxenbaum, chef de la direction et des opérations chez Viva Consulting Family Life Inc., une maison qui traite plusieurs aspects reliés au jeu, le jeu pathologique détient le taux de suicide le plus élevé de toutes les dépendances.

Depuis que le coroner du Québec a débuté la compilation des données, 109 suicides ont été directement reliés au jeu dont, au moins, 49 au cours des trois dernières années. Ces données ont été confirmées à l'appui de notes suicidaires laissées aux familles de ces victimes. On comptabilise seulement ceux et celles qui laissent des notes avant de se suicider.

Ce sont des chiffres fournis par le coroner, mais avez-vous une idée des gens qui se suicident et qui ne laissent pas de notes? Il y a un homme qui s'est jeté en bas du pont Jacques-Cartier et il n'a pas laissé de note. Il revenait de jouer et il s'est suicidé. Mais il n'a pas laissé de notes. C'est un avis personnel, mais je pense véridique : la plupart des gens qui se suicident à cause du jeu ne prennent pas le temps de laisser de note.

Au niveau de la famille, les effets pervers peuvent entraîner un manque de source financière destinée aux besoins primaires des enfants. Et cela me touche profondément. Vous savez, quand arrive le lundi et que le père a flambé la paie au complet dans les vidéopokers, c'est triste de voir des enfants aller à l'école sans avoir mangé. Cela me touche profondément. C'est donc que nous pouvons conclure que la famille au complet souffre des effets pervers du jeu.

[Traduction]

Dans sa résolution de 1999 relative aux appareils de loterie vidéo, l'Association canadienne de santé publique affirme que les conjoints de joueurs à problèmes signalent plus de tentatives de suicide, de dépressions nerveuses, de cas d'alcoolisme et de toxicomanie qu'on en retrouve normalement dans la population en général. En outre, toujours selon ces résolutions, les enfants de joueurs à problèmes éprouvent des difficultés de comportement et d'adaptation liées à leurs études, à l'alcoolisme et à la toxicomanie ainsi qu'à des fugues et à des arrestations.

[Translation]

Honourable senators, 5 per cent of teenage problem gamblers would like to quit but say they cannot; 3.6 per cent of them are already gambling addicts.

In the workplace, the repercussions of problem gambling are reflected in a loss of productivity and absenteeism; 66 per cent of problem gamblers miss work to gamble and 37 per cent of those problem gamblers have stolen over \$5,000 from their employers.

In terms of crime, the desperate problem gambler may go so far as to flirt with crime. This reportedly includes theft, fraud and resorting to pawnbrokers to finance gambling. Honourable senators, 50 per cent of problem gamblers have committed a crime in order to gamble.

By passing Bill S-11, the Government of Canada will be coming to the assistance of provinces that are running a deficit with their video lotteries, not a profit, contrary to what some provincial government representatives claim.

Honourable senators, the social cost of video lotteries is far higher than the revenue they bring in, and provincial governments have to open their eyes and get this through their heads.

Studies by experts throughout Canada and the world, like that of Dr. Neil Tudiver from Manitoba, for example, prove that the social cost of video lotteries — we are not talking about anything else, just video lotteries — is three to five times higher than the revenue they bring in.

In addition, for those who think that getting rid of video lotteries in bars, taverns and restaurants would open the way to a number of illegal organizations, let me tell you that the legalization of video lotteries did nothing to get rid of the abuse caused by loan sharking, especially at the expense of problem gamblers.

Gambling has become a ubiquitous phenomenon in our society. Problem gambling is on the rise in Canada, at an alarming rate. From sea to sea, provincial populations are dealing with such an epidemic that the federal government must take responsibility, that is very important. It is up to the federal government to take responsibility and put a stop to the tragedy afflicting too many Canadian families.

It would be ridiculous to wait for the provinces to do something about it because they are making a fortune with those rotten machines. Furthermore, it is those selfsame governments that establish their own code of conduct for dealing with the various problems caused by gambling.

Honourable senators, the time has come to act. I sincerely believe that if we deal with the accessibility and visibility of video lottery terminals, that could have a very positive effect on our society. That is why I am asking you, honourable senators, to support Bill S-11 quickly in order to save as many

[Français]

Honorables sénateurs, 5 p. 100 des joueurs compulsifs adolescents voudraient arrêter de jouer et s'en disent incapables; 3,6 p. 100 d'entre eux sont déjà des joueurs compulsifs.

Au niveau du travail, les répercussions du jeu compulsif se font aussi sentir par la perte de productivité et l'absentéisme au travail; 66 p. 100 des joueurs compulsifs s'absentent de leur travail pour jouer et 37 p. 100 de ces joueurs compulsifs ont déjà voler plus de 5 000 \$ à leurs employeurs.

Au niveau du crime, le joueur compulsif en détresse peut aller jusqu'à flirter avec le crime. Il est rapporté que ceux-ci ont recours au vol, à la fraude, et beaucoup d'entre eux aux prêteurs sur gage pour financer leurs habitudes de jeu. Honorables sénateurs, 50 p. 100 des joueurs compulsifs ont déjà commis un crime pour pouvoir jouer.

En adoptant le projet de loi S-11, le gouvernement du Canada viendra en aide aux provinces qui font un déficit avec leurs loteries vidéo, et non un profit contrairement à ce que certains représentants des gouvernements provinciaux prétendent.

Honorables sénateurs, le coût social des loteries vidéo est beaucoup plus élevé que les recettes amenées par celles-ci et les gouvernements provinciaux doivent s'ouvrir les yeux et le réaliser.

À la suite d'études réalisées par des experts de partout au Canada et dans le monde, comme celle du Dr Neil Tudiver du Manitoba par exemple, il est prouvé que le coût social des loteries vidéo — on ne parle pas des autres, mais strictement des loteries vidéo — est de trois à cinq fois plus élevé que les revenus qu'elles engendrent.

D'autre part, pour celles et ceux qui croient que d'enrayer les loteries vidéo des bars, des tavernes et des restaurants laisseraient le chemin libre à plusieurs organisations illégales, laissez-moi vous dire que la légalisation des loteries vidéo n'a éliminé en rien les abus causés par les prêts usuraires, et ce, surtout au grand détriment des joueurs compulsifs.

Le jeu est devenu au sein de notre société un phénomène omniprésent. Le problème du jeu pathologique est en hausse au pays, et ce, dans une proportion effarante. D'un océan à l'autre, les populations de nos provinces font face à un fléau d'une importance telle que le gouvernement fédéral se doit de prendre ses responsabilités, et cela est très important. Cela relève du gouvernement fédéral de prendre ses responsabilités et de mettre un frein au drame que subissent trop de familles canadiennes.

Il serait absurde d'attendre que les provinces bougent dans ce dossier puisque celles-ci font des fortunes avec ces machines infernales. De plus, ce sont ces mêmes gouvernements qui édictent leur propre code de conduite face aux divers problèmes engendrés par le jeu.

Honorables sénateurs, le moment est venu d'agir. Je crois sincèrement que si nous nous attaquons à l'accessibilité, à la visibilité des loteries vidéo, cela pourrait avoir un effet très positif sur notre société. C'est pourquoi je vous demande, honorables sénateurs, d'appuyer le projet de loi S-11 de façon expéditive afin

human lives as possible and to get rid of so much desperation, not only among problem gamblers, but also among those who are close to them.

The Chairman: Senator Lapointe, I would like to congratulate you for the efforts you have made, not just with this bill, but also by raising awareness to fight effectively against video lotteries and the problem gambling that often results.

The human, social problems resulting from what you call those “damn machines” are striking and clearly require us to come up with solutions. First of all, I would like you to establish a causal connection. I would like to come back to that so that you can show us clearly how likely it is that a video lottery player will develop a gambling problem, that is, become psychologically dependent on gambling. Could you tell us the exact percentage of video lottery players likely to become problem gamblers?

Mr. Pascal Charron, Policy Advisor, Office the Honorable Jean Lapointe: In speeches, reference was made to establishments that come to the assistance of problem gamblers, as well as to the fact that between 89 and 94 per cent of young people who play video lottery terminals become problem gamblers. If you compare video lotteries to drugs, it is the crack cocaine of gambling. You play once and you are almost immediately hooked.

Senator Lapointe: The phenomenon has taken on unimaginable proportions, it is serious. I could give you thousands of examples. I have been getting letters, e-mails and phone calls for two years. One was from a woman who lives near Ottawa; her son killed himself when he was 17 because he owed \$2,500 to loan shops. He could not pay them back.

The Chair: From video lottery terminals?

Senator Lapointe: Just from VLTs. That is all I am after, those infernal video lottery terminals.

The Chairman: It will hardly surprise you that as a former member of the Bourassa government in Quebec, I am interested in what Quebec is doing about video lottery terminals.

Last Friday, the Quebec Finance Minister — and you must have been following this closely — announced that the government had approved the Loto-Quebec 2004-2007 development plan. The plan calls for a significant reduction in the number of sites or video lottery machines in Quebec.

There are to be at least 730 fewer machines and 31 per cent fewer sites with machines over three years. The goal is to reduce the accessibility and visibility of those machines. The minister hopes to fight problem gambling more effectively by grouping machines together and setting up controlled sites. That is what their documents said. A task force was struck to come up with proposals for action against problem gambling. A committee was established to make ethical rules governing the use of video lottery machines.

de sauver le plus grand nombre de vies humaines et d'enrayer cette très grande détresse, non seulement subie par les joueurs compulsifs, mais pour tous ceux et celles qui les entourent.

La présidente : Sénateur Lapointe, je veux vous féliciter pour les efforts que vous menez, et pas uniquement par le biais de ce projet de loi, mais aussi par votre discours de sensibilisation pour lutter efficacement contre les loteries vidéo et le jeu pathologique qui, souvent, peut en découler.

Les problèmes sociaux humains qu'entraînent ce que vous appelez ces « maudites machines » sont criants et méritent, évidemment, que nous dégagions des pistes de solution pour y faire face. D'entrée de jeu, je voudrais que vous fassiez un lien de cause à effet. J'aimerais y revenir afin que vous puissiez nous démontrer clairement quelle est la probabilité que l'utilisateur de jeu de loterie vidéo développe un problème de jeu pathologique, c'est-à-dire qu'il devienne dépendant psychologiquement envers le jeu. Pouvez-vous nous donner le pourcentage précis des joueurs de loterie vidéo susceptibles de devenir des joueurs compulsifs?

M. Pascal Charron, conseiller en politiques, bureau de l'honorable Jean Lapointe : Dans les discours, on mentionnait les maisons de jeu qui viennent en aide aux joueurs compulsifs, ainsi que le nombre de 89 p. 100 à 94 p. 100 des jeunes qui s'adonnent à la loterie vidéo deviennent des joueurs compulsifs. Si on compare la loterie vidéo à la drogue, c'est le crack du jeu. On en joue une fois et on devient accro quasiment immédiatement.

Le sénateur Lapointe : C'est un phénomène incompréhensible, c'est dramatique. Je pourrais vous citer des milliers d'exemples. Depuis deux ans, j'ai reçu des lettres, des courriels, des téléphones. Entre autres, une dame qui habite tout près d'Ottawa dont le fils s'est suicidé à 17 ans parce qu'il devait 2 500 \$ aux prêteurs sur gage. Il lui était impossible de les rembourser.

La présidente : Avec les vidéopokers?

Le sénateur Lapointe : Strictement avec les vidéopokers. Je ne vise que ces machines infernales que sont les vidéopokers.

La présidente : Je ne vais pas vous surprendre, en tant qu'ancien membre du gouvernement Bourassa du Québec, en démontrant un intérêt pour ce que le Québec entreprend dans le dossier des loteries vidéo.

Vendredi dernier, le ministre des Finances du Québec — et vous avez dû suivre cela de près — a annoncé que le gouvernement avait approuvé le Plan de développement 2004-2007 de Loto-Québec. Ce plan prévoit une réduction notable du nombre de sites ou d'appareils de loterie vidéo sur le territoire du Québec.

On prévoit réduire le parc d'au moins 730 appareils et de diminuer de 31 p. 100 le nombre de sites abritant ces appareils sur une période de trois ans. On veut réduire l'accessibilité, la visibilité des appareils. Le ministre ambitionne de lutter plus efficacement contre le jeu pathologique en regroupant les appareils et en implantant des sites contrôlés. C'était mentionné dans leur dossier. Un groupe de travail a été mis sur pied pour faire des propositions afin d'agir contre le jeu pathologique. Un comité a été créé pour établir des règles d'éthique sur l'utilisation des appareils de loterie vidéo.

My question has two parts. Surely you have read Loto-Quebec's plan, which seems quite detailed in terms of its effect on the problem of the presence of video lottery machines in Quebec. Could you give us your impression of that? And do you think that the solution that you are putting forward to deal with the phenomenon — amending the Criminal Code to provide a Canada-wide solution to the problem — is in keeping with the powers of each level of government in our federation?

I am going to be even more specific. In light of the administrative agreements on lotteries between the provinces and the federal government, do you think — I am appealing to your political sensibility here — that the provinces would welcome your amendments to the Criminal Code?

Senator Lapointe: To answer your first question, no, I do not agree at all. I spoke to Minister Séguin twice and I get the feeling that he is acting in good faith. He would like to get rid of all of them, but I think he is stuck between a rock and a hard place, because there is a lot of quick money in it for his government and there is very heavy pressure from Loto-Quebec that is not easy to deal with. Loto-Quebec has a lot of power. They want to take video lottery terminals out of small bars where there are two or three machines hidden in the back. It has been calculated that two video lottery terminals generate between \$10,000 and \$15,000 per year.

Some bars have 24, 30 or 36 of them because they knock down walls, take out washrooms, build another wall and apply for another license and put the machines back in. Those with 20 or more machines generate between \$25,000 and \$35,000 per year, for a very simple reason: problem gamblers — not everyone who takes part in this type of gambling is a problem gambler — are impatient. They do not want to sit and wait. When there are just two machines, they are taken and people stay there for a long time. When there are 24 of them, some of them free up more quickly.

I do not have to decide for the minister, but my goal is not the same. You might just as well plunk down an alcoholic in a bar and decide to take away the cognac and the scotch, but leave the brandy and the beer and tell him he can drink all he wants. That is not my way of seeing things.

To answer your second question — and they are not my figures — a few years ago, over 70 per cent of Canadians wanted to get rid of those machines. In terms of elections, if the provinces persist in not thoroughly studying the issue as we are doing — they are the ones who are responsible — you know me well enough to know that I will have something to say to them.

First and foremost, it is Canadians who vote. So if they go against what Canadians want, they will suffer the consequences. I do not know if I have answered your question.

Ma question a deux volets. Vous avez sûrement dû prendre connaissance du plan mis de l'avant par Loto-Québec qui semble assez étoffé quant à son incidence sur le problème de la présence des appareils de loterie vidéo sur le territoire. Pouvez-vous nous donner vos impressions à ce sujet? Et, croyez-vous que le moyen que vous déployez pour contrer le phénomène, soit l'amendement au Code criminel qui offre une solution pancanadienne mur à mur au problème, est respectueux des compétences imparties à chaque niveau de gouvernement dans notre fédération?

Je vais être encore plus précise. À la lumière des ententes administratives sur les loteries entre les provinces et le gouvernement fédéral, êtes-vous d'avis — je fais ici appel à votre sensibilité politique — que les provinces recevraient favorablement vos amendements au Code criminel?

Le sénateur Lapointe : En réponse à votre première question, non, je ne suis pas d'accord du tout. J'ai parlé à deux reprises au ministre Séguin et je sens qu'il est de bonne foi. Il voudrait toutes les voir partir, mais je le crois pris entre l'arbre et l'écorce, c'est-à-dire qu'il y a son gouvernement qui, d'une part, reçoit beaucoup d'argent, immédiatement et, deuxièmement, il y a une pression très forte de Loto-Québec qui n'est pas facile. Loto-Québec a beaucoup de puissance. Ils veulent enlever les vidéopokers dans les petits bars où il y a deux ou trois machines cachées derrière. Les calculs prouvent que deux machines de loterie vidéo génèrent des fonds de dix à 15 000 \$ par année.

Certains bars en possèdent 24, 30 ou 36 parce qu'ils défoncent des murs, ils enlèvent les toilettes, ils construisent un autre mur et vont chercher un autre permis et ils réinstallent ces machines. Ceux qui ont 20 machines et plus génèrent entre 25 000 et 35 000 \$ par année, pour une raison qui est fort simple : les joueurs compulsifs — ils ne sont pas tous compulsif ou ceux qui s'adonnent à ce genre de jeux — n'ont pas de patience. Ils ne veulent pas s'installer et attendre. Quand il y a juste deux machines, elles sont occupées et les gens restent longtemps. Quand il y en a 24, certaines se libère plus rapidement.

Je n'ai pas à décider pour le ministre, mais mon but n'est pas le même. Aussi bien mettre un alcoolique dans un bar et décider d'enlever le cognac et le scotch, mais laisser le brandy et la bière et lui dire qu'il peut consommer tout ce qu'il veut. Ce n'est pas ma façon de voir les choses.

En réponse à votre deuxième question — et ce ne sont pas mes chiffres — il y a quelques années, plus de 70 p. 100 de la population canadienne voulait que ces machines disparaissent. Sur le plan électoral, si les provinces s'entêtent à ne pas étudier à fond les dossiers comme on se permet de le faire — c'est eux qui en sont responsables — vous me connaissez suffisamment pour savoir que je saurai quoi leur dire.

D'abord et avant tout, ce sont les Canadiens et les Canadiennes qui votent. Alors s'ils vont à l'encontre du désir de nos concitoyens, ils en subiront les conséquences. Je ne sais pas si j'ai répondu à votre question.

[English]

Senator Mercer: Thank you for coming to deal with the bill before us. I have a somewhat conflicted attitude towards this bill because I appreciate the points that you are making about the problems gamblers face and so on, but I also see the other side where we — meaning governments in general — have created an addiction which is suffered by those who may benefit from the use of these lottery terminals, particularly, small business owners who may have marginal businesses. Having one or two terminals in their store will generate enough revenue to make it economically viable to support their families from the enterprise that they have started.

I also think that focussing only on video lottery terminals may not be enough. As a father, I remember supporting my son's hockey team which was partially funded by charity bingo. I will describe our job as parents. It was to go to these games several times a year and to stand around in a smoke filled room. As parents, we willingly played our part, although it was an awful experience for us non-smokers. What I observed there disturbed me. My comments relate to video lottery terminals although there were none of those there. At appropriate times during the evening there were breaks in the action, so that people could buy Nevada tickets. This did not take place in the best part of town. It was obvious to me when meeting the people coming to the bingo hall that they were not necessarily economically stable. Indeed, if you judged the time when you held your bingo to be around the time that cheques arrived from various government agencies for social assistance, then the profit for that evening would go up significantly.

I watched with dismay, disgust and sadness as people got up and spent \$50 or \$100 on these tickets, as if they were buying candy bars. I am not sure that video lottery terminals are the only issue that we need to address, although Bill S-11 addresses only VLTs.

Senator, you said in your presentation, if I understood correctly, that the VLTs do not make a profit.

Senator Lapointe: No, they do not, sir.

Senator Mercer: Did you say that?

Senator Lapointe: They do not make a profit. The bar owners make a profit. In the provinces that have VLTs, the social cost, as shown in research, as a result of suicides, crime, et cetera, is from three to five times higher than the take from the machines.

Senator Mercer: If we were only examining the financial statements that relate to the money that goes in and the money that comes out of the VLTs and how much money goes to the

[Traduction]

Le sénateur Mercer : Merci d'être venu nous parler du projet de loi dont nous sommes saisis. J'ai une attitude quelque peu ambivalente à l'égard de ce projet de loi. En effet, d'une part, je comprends les points que vous soulevez au sujet des difficultés auxquelles se heurtent les joueurs, notamment. D'autre part, je vois aussi l'autre aspect des choses, c'est-à-dire que nous, et par nous j'entends les gouvernements en général, avons créé une dépendance dont souffrent ceux qui peuvent bénéficier de l'usage de ces appareils de loterie vidéo, plus particulièrement, les petits entrepreneurs qui exploitent des commerces à peine rentables. La présence d'un ou de deux appareils de loterie vidéo dans leur commerce génèrent assez de revenus pour rendre leur entreprise rentable, ce qui leur permet de faire vivre leur famille grâce à l'entreprise qu'ils ont créée.

Je crois également qu'il ne suffit pas de se concentrer sur les appareils de loterie vidéo. En tant que père, je me souviens d'avoir appuyé l'équipe de hockey de mon fils, laquelle était financée partiellement par un bingo organisé en vue d'amasser de l'argent pour des œuvres charitables. Je vais vous décrire la tâche des parents. Nous devons assister à ces jeux de bingo plusieurs fois par année dans une salle remplie de fumée. Nous jouions volontiers notre rôle de parents, même si c'était une expérience fort désagréable pour nous qui ne fumions pas. Ce que j'y ai observé m'a troublé. Nos observations ont un lien avec les appareils de loterie vidéo même s'il n'y en avait aucun à ces occasions. Lors de ces soirées, il y avait des pauses aux moments opportuns, afin que les gens puissent acheter des billets Nevada en pochette. Ces jeux de bingo n'avaient pas lieu dans les plus beaux quartiers de la ville. Lorsque je rencontrais les gens qui venaient à la salle de bingo, il était clair pour moi que ces gens vivaient dans l'instabilité économique. En effet, si les soirées de bingo étaient organisées au même moment où arrivaient les chèques d'aide sociale de divers organismes gouvernementaux, alors les profits de ces soirées augmentaient de façon significative.

C'est avec consternation, dégoût et tristesse que je regardais ces gens dépenser 50 ou 100 \$ pour ces billets, comme s'ils achetaient des bonbons. Je ne suis pas certain que nous devons nous intéresser seulement aux appareils de loterie vidéo, même si le projet de loi S-11 ne porte que sur ces appareils.

Sénateur, si je vous ai bien compris, vous avez dit dans votre exposé que les appareils de loterie vidéo ne créaient pas de profits.

Le sénateur Lapointe : Non, ils ne créent pas de profits, monsieur.

Le sénateur Mercer : Est-ce bien ce que vous avez dit?

Le sénateur Lapointe : Ces appareils ne créent pas de profits. Les propriétaires de bars font des profits. Dans les provinces où il y a des appareils de loterie vidéo, les recherches ont démontré que les coûts sociaux résultant des suicides, des actes criminels notamment sont de trois à cinq fois plus élevés que les recettes provenant des appareils.

Le sénateur Mercer : Si l'on examine uniquement les états financiers relatifs aux montants qui entrent et qui sortent des appareils de loterie vidéo, et si l'on se penche sur les montants qui

provincial government, whether Quebec or Nova Scotia it would not matter, we would see that a profit is made until you factor in the social costs.

Senator Lapointe: Yes, of course.

Senator Mercer: How significant is that?

Mr. Charron: The Province of Quebec, for example, makes about \$1 billion per year from its 14,000 video lottery terminals. However, it is proven from research in the U.S, Australia and Canada that a compulsive gambler costs between \$18,000 and \$56,000 per year. Those figures are from a study done at the University of Manitoba. In Quebec, for example, 2 per cent of the population are compulsive gamblers, according to figures from Lotto Quebec. The profits from the VLTs are reduced by 140,000 compulsive gamblers in Quebec at \$56,000 per gambler.

Senator Mercer: You have answered the question but I expect the real problem is the views of the Minister of Finance as the minister responsible for lotteries as opposed to the minister responsible for social services programs and the delivery of health care. The Minister of Finance would probably say that this is a good thing because the government is making \$1 billion, whereas the other minister would say it is not a good thing because of all the social problems being created by the VLTs. It always comes down to the dollar.

Senator Lapointe: You told us that hockey clubs hold bingos to raise funds for their clubs and that the players of bingo are usually poor. An addiction to bingo can also develop. As compared to VLTs, bingo is a piece of cake. I do not have a problem with people who play bingo to help out their community hockey teams because of the benefit to the kids. VLTs kill people but bingo does not kill people — maybe one in a million but with VLTs it is more dramatic.

Senator Mercer: Is there a gender divide of the people we are talking about?

Senator Lapointe: No.

Senator Mercer: Is it equal?

Senator Lapointe: You will be surprised at how many women are hooked, as well as the young and the elderly with time on their hands. I want to relocate VLTs not destroy them. I want to put them in places where people go to specifically gamble — casinos and race tracks. That would help that industry. If you have to take a bus to go to the racetrack, you will not go as often as you would go to the store or the bar on the next corner.

vont aux gouvernements provinciaux, qu'il s'agisse du Québec ou de la Nouvelle-Écosse, peu importe, alors on constate qu'il existe des profits tant qu'on ne tient pas compte des coûts sociaux.

Le sénateur Lapointe : Oui, bien sûr.

Le sénateur Mercer : Quelle en est l'importance?

M. Charron : La province de Québec, par exemple, tire environ 1 milliard de dollars par année de ses 14 000 appareils de loterie vidéo. En revanche, des recherches effectuées aux États-Unis, en Australie et au Canada ont démontré qu'un joueur compulsif coûte entre 18 000 et 56 000 \$ par année. Ces chiffres sont tirés d'une étude réalisée à l'Université du Manitoba. À titre d'exemple, les joueurs compulsifs représentent 2 p. 100 de la population du Québec selon les chiffres de Loto-Québec. Ainsi, on doit déduire des profits réalisés grâce aux appareils de loterie vidéo le montant obtenu en multipliant le nombre de 140 000 joueurs compulsifs au Québec par le coût de 56 000 \$ par joueur.

Le sénateur Mercer : Vous avez répondu à la question mais je crois que le vrai problème réside dans le point de vue du ministre des Finances, qui est le ministre responsable des loteries alors que le ministre responsable des programmes de services sociaux et de la prestation des soins de santé n'est pas responsable des loteries. Le ministre des Finances vous dirait probablement que c'est une bonne chose car le gouvernement tire des profits de 1 milliard de dollars, alors que son collègue vous dirait que ce n'est pas une bonne chose à cause de tous les problèmes sociaux découlant des appareils de loterie vidéo. On revient toujours à la question de l'argent.

Le sénateur Lapointe : Vous nous avez dit que des soirées de bingo étaient organisées pour financer des équipes de hockey et que les joueurs de bingo étaient habituellement pauvres. La dépendance au jeu de bingo existait également. Mais ce n'est rien à comparer aux appareils de loterie vidéo. Je ne vois rien de mal au fait que des gens jouent au bingo pour aider leur équipe de hockey locale parce que ce sont les enfants qui en bénéficient. Les appareils de loterie vidéo tuent des gens mais le bingo ne tue personne, peut-être une personne sur un million mais dans le cas des appareils de loterie vidéo les chiffres sont beaucoup plus tragiques.

Le sénateur Mercer : Y a-t-il une différence entre les sexes pour ce qui est des gens dont nous parlons?

Le sénateur Lapointe : Non.

Le sénateur Mercer : Les chiffres sont les mêmes pour les hommes et les femmes?

Le sénateur Lapointe : Vous seriez surpris de constater combien de femmes souffrent d'une dépendance aux appareils de loterie vidéo. La même chose vaut pour les jeunes et les personnes âgées qui ont tout leur temps. Je veux relocaliser les appareils de loterie vidéo et non les détruire. Je veux qu'ils se retrouvent dans les endroits où les gens se rendent précisément pour jouer, soit les casinos et les hippodromes. D'ailleurs, cela viendrait en aide à ce secteur. Si vous devez prendre l'autobus pour aller à l'hippodrome, vous ne vous y rendrez pas aussi souvent que vous allez au magasin ou au bar tout près de chez-vous.

Senator Mercer: Can we prove that?

Senator Lapointe: Of course.

Senator Mercer: I suspect you are right, but I wonder if that can be substantiated. I do not want to move the problem from the corner store to the racetrack.

Senator Lapointe: It would be a problem for someone living next to the racetrack.

Senator Cools: You are raising something profound and useful to all of us. You are saying that availability, proximity and visibility are factors to be considered. Race tracks generally have to be farther away from densely populated areas because of the space they occupy. Going to the racetrack takes more planning. What you say makes sense, but I do not think it has been studied. Therefore, I do not see how you can come up with numbers.

Senator Lapointe: These are not our numbers.

Senator Cools: You are saying that there is a diminution of racing as part of every person's life. I grew up in a family that had a great love of horses. We went to the races all the time.

Senator Milne: Senator Cools perhaps you could get on the list along with the rest of us waiting our turn to ask questions.

Senator Cools: One of these days I will say something, Lorna Milne, that you will not object to. You are terrorized by your dislike of me. You really are terrorized. Go through and read this record of this committee. It was a supplementary on this point.

The senator is raising something profound about the shift and development of gambling as an emotional disease. I think it is profound.

Senator Lapointe: To answer your question, Senator Cools, the figures and what I said in response to Senator Mercer were not invented by me. All in my office worked hard researching the studies, one by one and chapter by chapter, from which we took the notes. I do not have any figures, senator, except those from the studies of the specialists.

Senator Cools: Chairman, for our researcher, this same committee, I think it was around 1986, had received a number of witnesses on the subject of gambling. At the time there was much discussion throughout Ontario on this. It is on the record somewhere. We had witnesses before us who described gambling by choice of horses or some other means. At the time, there was a great push forward to establish casinos. Some of the meetings were in Calgary. We could see if there is anything useful on the record.

Le sénateur Mercer : Est-on en mesure de le prouver?

Le sénateur Lapointe : Bien sûr.

Le sénateur Mercer : Je crois que vous avez raison, mais je me demande si cela peut être étayé par des données réelles? Je ne veux pas que le problème se déplace du dépanneur vers l'hippodrome.

Le sénateur Lapointe : Cela pourrait poser problème pour les personnes qui habitent tout près de l'hippodrome.

Le sénateur Cools : Vous soulevez une question qui est sérieuse et utile pour nous tous. Vous dites que la disponibilité, la proximité et la visibilité sont des facteurs qui doivent être considérés. Les hippodromes doivent généralement être construits loin des zones densément peuplées à cause de tout l'espace qu'ils occupent. Les visites à l'hippodrome exigent davantage de planification. Ce que vous dites est tout à fait logique, mais je ne crois pas que cela a été étudié. Ainsi, je ne vois pas comment vous pouvez avancer des chiffres.

Le sénateur Lapointe : Ce ne sont pas nos chiffres.

Le sénateur Cools : Vous dites que, toute personne, en vieillissant, va de moins en moins souvent aux courses. J'ai grandi dans une famille qui adorait les chevaux. Nous allions régulièrement aux courses.

Le sénateur Milne : Sénateur Cools, peut-être pourriez-vous mettre votre nom sur la liste d'intervenants et attendre votre tour comme nous pour poser vos questions.

Le sénateur Cools : Un de ces jours, Lorna Milne, peut-être ne vous opposerez-vous pas à mes propos. Vous êtes terrorisée par votre aversion pour moi. Vous êtes véritablement terrorisée. J'espère que vous lirez le compte rendu de cette séance. Je posais simplement une question complémentaire sur ce point.

Le sénateur aborde la question profonde de l'évolution du jeu comme maladie émotive. Cela me semble profond.

Le sénateur Lapointe : Pour répondre à votre question, sénateur Cools, les données que j'ai et ma réponse à la question du sénateur Mercer n'ont pas été inventées de toutes pièces. Tout le personnel de mon bureau a fait des recherches approfondies dans les études qui ont été faites, nous les avons épluchées une par une, chapitre par chapitre, et nous avons pris des notes. Je n'ai pas d'autres données à part celles provenant des études faites par les experts.

Le sénateur Cools : Madame la présidente, pour la gouverne de notre attaché de recherche, ce comité-ci, en 1986, je crois, a entendu des témoins sur le jeu. À l'époque, on en discutait beaucoup en Ontario. Cela figure dans nos archives quelque part. Nous avons entendu des témoins qui nous ont décrit comment on s'adonnait au jeu en pariant sur certains chevaux et par d'autres moyens. À cette époque, la tendance était à la création de casinos. Nous avons tenu des réunions à Calgary. Il serait bon de voir s'il n'y a pas, dans ces archives, quelque chose d'utile.

Senator Mercer: I have one final question. I do want to commend the work of Senator Lapointe's office. I have had the pleasure of working with Pascal in the past and I know the quality of his work.

Senator Lapointe: I am doing my best to give a straight answer.

Senator Mercer: The person who appeared last year from the Justice Department talked about unintended consequences of the bill. It was said that the bill could also make it illegal to sell computer-generated, quick-pick lottery tickets in shopping malls, et cetera. I know that is not your intention because you stated that. I assume, from what you said earlier this morning, that if there is a need to amend the bill to define that more clearly, you are agreeable to that.

Senator Lapointe: Yes, absolutely. I said in my speech that we, probably through lack of experience, did not specify and insist only on VLTs. We do not have anything against those who sell 649s or whatever dream they want to sell. One thing you have to know, and I forgot to mention it to you, is that when the federal —

[Translation]

When federal-provincial relations were discussed in 1978 and 1985, video lotteries did not exist!

[English]

That is a big, big fact.

Senator Mercer: We cannot put laws in place for things that are not in existence.

Senator Andreychuk: My question is to the chair. We did hear evidence and explored many of the questions the last time we had this bill before us. Will we apply that evidence or have we done that already? I was away last week, so I do not know.

The Chairman: We have a paper that was distributed.

Senator Andreychuk: I appreciate that. We had some good exchanges, questions and answers, and it might be helpful if we applied all the evidence from the last session when the bill was introduced because many things were explored. I think it would be good evidence. Do we need a motion to do that?

The Chairman: We can furnish you with the same information.

Senator Andreychuk: I have it, but I want it on the record so we can use it.

The Chairman: We will prepare a motion.

Le sénateur Mercer : J'ai une dernière question. Je félicite le sénateur Lapointe et son personnel de l'excellent travail qu'ils ont accompli. J'ai eu le plaisir de travailler avec Pascal dans le passé et je connais la qualité de son travail.

Le sénateur Lapointe : Je fais de mon mieux pour vous répondre.

Le sénateur Mercer : Le représentant du ministère de la Justice qui a comparu devant notre comité l'an dernier a parlé des conséquences imprévues du projet de loi. Il a affirmé que ce projet de loi pourrait rendre illégal la vente de billets de loterie à mise-éclair par ordinateur dans les centres commerciaux et ailleurs. Je sais que ce n'est pas votre intention, vous l'avez dit clairement. Je présume, d'après ce que vous avez dit plus tôt ce matin, que s'il était nécessaire de modifier le projet de loi pour qu'il soit plus précis, vous seriez d'accord.

Le sénateur Lapointe : Absolument. Comme je l'ai dit dans mes remarques, probablement en raison de notre manque d'expérience, nous avons insisté sur les appareils de loterie vidéo et n'avons pas été plus précis que cela. Nous n'avons rien contre ceux qui vendent des billets de loterie 6/49 ou quelque autre rêve qu'ils veulent vendre. Il faut que vous sachiez aussi, et j'ai omis de le dire, que lorsque...

[Français]

Lorsque les relations fédérales-provinciales ont été discutées, en 1978 et 1985, les loteries vidéo n'existaient pas!

[Traduction]

C'est un fait important.

Le sénateur Mercer : Nous ne pouvons adopter des lois qui s'appliqueront à des choses qui n'existent pas.

Le sénateur Andreychuk : Ma question s'adresse à la présidente. Nous avons entendu les témoignages et exploré bon nombre de ces questions la dernière fois que nous avons été saisis de ce projet de loi. Pourrions-nous inclure dans nos travaux ces témoignages ou cela a-t-il déjà été fait? Je n'étais pas ici la semaine dernière, voilà pourquoi je ne le sais pas.

La présidente : Nous avons distribué un document à ce sujet.

Le sénateur Andreychuk : Merci. Nous avons eu de bonnes discussions et il serait bon que les témoignages entendus pendant la dernière session, quand le projet de loi a été déposé, soient inclus car nous avions alors exploré bien des questions intéressantes. Ces témoignages seraient utiles. Faut-il déposer une motion à ce sujet?

La présidente : Nous pouvons vous transmettre ces informations.

Le sénateur Andreychuk : Je l'ai déjà, mais je tiens à ce qu'elle figure au compte rendu afin que nous puissions nous en servir.

La présidente : Nous rédigeons une motion.

Senator Andreychuk: At that time, I think we explored the province making the income, but we were still trying to ascertain what benefit the federal government derived from gaming. We also understood that VLTs generated some economic activity in small towns. I think that is all in the previous evidence.

You have already said, Senator Lapointe, that there is creativeness and ingenuity on the part of these people who take VLTs. They can partition their property to have more gambling going on. We explored, and you were going to think about, where it says "other than premises dedicated to gaming activity," that one of the consequences of your bill could be that VLTs would still be in the corner stores. What they would do is segment and separate the gaming activity, and have that place designated as a gaming activity area and continue. It would be simply a construction cost to continue to do what they are doing. It would make it an exclusive gaming activity.

Your bill does not refer to racetracks and casinos. It says "racetracks and other premises dedicated to gaming activity." Therefore, it would still be in the hands of the provinces, I think, and local ingenuity could circumvent your bill. Did you give any thought to introducing an amendment to cover that situation?

[Translation]

Senator Lapointe: I do not see how they could get around it if it becomes illegal to use the machines. A corner store is a corner store. It is not a casino. A bar is a bar. These days, people who go to bars with video lottery terminals do not even take the time to finish eating. As soon as a machine is free, they get up and go play. I do not think it is the right place. There are places set aside for gambling and it should stay that way. I understand that the poor corner store that loses one or two machines also loses some income. There were corner stores before video poker was invented, and a number of them were profitable.

As I said, and Senator Mercer alluded to this earlier, it is always low income people who are hardest hit. It is important to fix the problem.

[English]

Mr. Charron: I am sure Senator Lapointe would be open to introducing an amendment to clear that up. For your information, the statistics from the show, *The Fifth Estate*, indicated that there are 38,652 VLTs in Canada at 8,309 locations. What Senator Lapointe is trying to do with this bill is to put them only in casinos that are permanent casinos, which is 59 locations, plus 70 racetracks. There are 107 betting clubs, so we are talking about 206 sites rather than 8,309 locations with VLTs. If the bill needs to be amended to come up with these figures, which is the goal of the bill, then it will be amended.

Le sénateur Andreychuk : À l'époque, nous avons discuté du fait que les provinces en retirent un revenu, mais nous n'avions pas encore déterminé retirer un profit des jeux de hasard. On nous avait aussi fait valoir que les appareils de loterie vidéo suscitent une certaine activité économique dans les petites villes. Tout cela se trouve dans ces témoignages précédents.

Vous avez fait remarquer, sénateur Lapointe, que ceux qui ont des appareils de loterie vidéo font preuve de beaucoup de créativité et d'ingéniosité. Ils divisent leur établissement de façon à accroître les activités de jeu. La dernière fois, nous avons discuté de la possibilité, et vous deviez y réfléchir, que l'inclusion de l'expression « ni dans des lieux consacrés aux activités de jeu » ne permette la présence d'appareils de loterie vidéo dans les dépanneurs. Il suffirait de séparer l'établissement et de désigner une partie comme étant consacré aux activités de jeu. Il suffirait d'ériger une simple cloison pour qu'on puisse continuer comme avant, pour que cette partie de l'établissement devienne un lieu consacré aux activités de jeu.

Votre projet de loi ne fait pas mention des hippodromes et casinos mais parle plutôt des appareils de loterie vidéo « qui ne sont situés ni dans un hippodrome, ni dans des lieux consacrés aux activités de jeu ». Par conséquent, cela continuerait de relever des provinces et je crois qu'il suffirait d'un peu d'ingéniosité pour contourner ces mesures législatives. Avez-vous envisagé de déposer un amendement pour régler ce problème?

[Français]

Le sénateur Lapointe : Je ne vois pas comment ils pourraient le contourner si cela devient illégal d'utiliser les appareils. Un dépanneur est un dépanneur. Ce n'est pas un casino. Un bar, c'est un bar. Aujourd'hui, les gens qui fréquentent les bars où il y a des vidéopokers ne prennent même pas le temps de finir de manger. Dès qu'une machine se libère, ils se lèvent et vont jouer. Je crois que ce n'est pas l'endroit. Il y a des endroits réservés au jeu et on doit s'en tenir à cela. Je comprends que le pauvre dépanneur qui perd une ou deux machines, perd aussi un revenu. Avant qu'on invente les vidéopokers, il y avait des dépanneurs et plusieurs étaient prospères.

Je l'ai dit, et le sénateur Mercer en a fait allusion tout à l'heure, ce sont toujours les gens à faible revenu qui sont les plus attaqués. C'est important de remédier au problème.

[Traduction]

M. Charron : Je suis certain que le sénateur Lapointe ne s'opposerait pas à un amendement qui corrigerait cette situation. Je vous indique à titre d'information que des statistiques provenant de l'émission *The Fifth Estate* indiquent qu'il y a 38 652 appareils vidéo au Canada répartis dans 8 309 endroits. Avec son projet de loi, le sénateur Lapointe tente de faire en sorte que ces appareils ne se trouvent que dans les casinos qui sont permanents, et qui sont au nombre de 59, et dans les hippodromes. Il y a actuellement 107 clubs de paris, ce qui signifie qu'il y aurait des appareils de loterie vidéo à 206 endroits plutôt qu'à 8 309. Si pour en arriver à ce nombre qui représente l'objectif du projet de loi il faut le modifier, le projet de loi sera modifié.

Senator Andreychuk: The issue, Madam Chair, the last time we dealt with this was that that it is within the jurisdiction of provincial and municipal authorities. In some locations with which I am familiar, the premises consist of a restaurant, so the owner could simply install a wall with a door to walk through, and that area could be designated as a separate facility and be defined as a “gaming activities” area. This is what we were trying to address, but the session ended and we did not do that.

Mr. Charron: I am speaking about Quebec because that is the province I know best. In a bar, the proprietor needs to have an alcohol permit in order to have those machines. Proprietors may destroy a wall or build a wall, and apply for another permit so that they can have 10 more machines on the other side. They might even destroy the toilet in order to get another permit. That is what happens.

If this bill passes and these machines are allowed only in casinos and racetracks, that problem would be eliminated.

Senator Milne: I thank you for reintroducing this bill. I think it is an important and necessary bill.

It is important to get some of the testimony from the last time on the record because this bill would affect eight jurisdictions in Canada, I understand. I remove myself from any conflict of interest whatsoever because Ontario does not allow VLTs, nor does British Columbia or the Yukon. I understand that in the Northwest Territories and Nunavut, they allow slot machines but not VLTs — excuse me, no slot machines but they do allow VLTs.

Mr. Charron: I do not think so.

Senator Milne: If they do not, it should be corrected on the record, because I believe it was said that the Northwest Territories and Nunavut permit no slot machine gambling. Is this included with slot machines?

Mr. Charron: I think so, yes.

Senator Milne: I want to tell you, right off the top, that it is my understanding that the Ontario Lottery Corporation takes absolutely no position on this bill because it does not affect them at all. As well, a lot of the literature about gambling and addiction in Ontario, as you mentioned, calls VLTs the crack cocaine of gambling. They are extremely addictive and can be addictive after the first time you try them. In the literature, they are qualified as an impulse product.

Ontario divides gaming into planned and impulse type games. For example, 649 is a planned game. VLTs are strictly impulse gaming and so removing them, Senator Mercer, from the corner store will make quite a difference. If they are not there, then the impulse cannot strike.

Le sénateur Andreychuk : Voici où je veux en venir, madame la présidente : la dernière fois que nous en avons traité, nous avons établi que ce sont les autorités municipales et provinciales qui ont compétence. J'ai déjà vu des appareils de loterie vidéo dans des restaurants. Dans de tels cas, le propriétaire pourrait tout simplement installer un mur et une porte et désigner cette pièce comme un lieu consacré aux activités de jeu au sens du projet de loi. C'est cette situation que nous voulions prévenir mais la session parlementaire s'est achevée sans que nous puissions le faire.

M. Charron : Moi, je vous parle du Québec parce que c'est la province que je connais le mieux. Dans un bar, le propriétaire doit détenir un permis d'alcool en règle pour avoir des appareils de loterie vidéo. Il suffit au propriétaire d'abattre un mur ou d'en ériger un et de demander un autre permis pour avoir 10 appareils de plus de l'autre côté de ce mur. On va parfois jusqu'à supprimer des toilettes pour obtenir un autre permis. C'est cela qui se passe.

Si ce projet de loi est adopté et que ces appareils ne sont autorisés que dans les casinos et les hippodromes, ce problème disparaîtra.

Le sénateur Milne : Je vous remercie d'avoir déposé votre projet de loi de nouveau. C'est une mesure législative importante et nécessaire.

Il est important que les témoignages que nous avons entendus la dernière fois soient inclus dans nos comptes rendus car ce projet de loi aurait une incidence dans huit provinces et territoires du Canada, si je ne m'abuse. Moi-même, je ne suis pas en conflit d'intérêts parce que les appareils de loterie vidéo sont interdits en Ontario, en Colombie-Britannique et au Yukon. Je crois savoir que dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, on accepte les machines à sous mais pas les appareils de loterie vidéo — ou plutôt, on accepte les appareils de loterie vidéo mais pas les machines à sous.

M. Charron : Non, je ne crois pas.

Le sénateur Milne : Si tel n'est pas le cas, il faut donner l'heure juste aux fins du compte rendu, car je crois avoir entendu dire que les machines à sous ne sont pas permises au Nunavut ou dans les Territoires du Nord-Ouest. Est-ce que les appareils de loterie vidéo sont assimilés aux machines à sous?

M. Charron : Je crois que oui.

Le sénateur Milne : Je tiens à vous dire tout d'abord, que je crois que la Société des loteries de l'Ontario n'a absolument aucune position au sujet de ce projet de loi qui ne la concerne pas du tout. D'autre part, selon beaucoup d'écrits sur le jeu et la dépendance en Ontario, comme vous le disiez, les appareils de vidéo loterie sont le crac du jeu. Le phénomène toxicomanogène est extrême et peut l'être dès la première fois. On parle aussi de produit d'achat impulsif.

L'Ontario fait une séparation entre les jeux planifiés et ceux qui sont impulsifs. Par exemple, le 6/49 est un jeu planifié. Les appareils de loterie vidéo sont strictement des jeux impulsifs et, sénateur Mercer, si on les retire des dépanneurs, cela changera beaucoup la situation. S'ils ne sont pas là, le phénomène impulsif ne peut se produire.

The really bad thing about VLT is that the payouts are manipulated. I understand that 92 to 97 per cent of the money that is put into the VLTs is paid out in prizes but it is paid out in small amounts over half an hour or so, and it is almost immediately put back into the machine.

What is the minimum square footage required for a gaming establishment in different provinces? We have no information on that. It might be used as a method of getting around the provisions contained in this bill.

I congratulate you for reintroducing this bill. I am not asking questions; I am simply sharing some of my knowledge of what goes on in Ontario. I will wholeheartedly support the bill.

Senator Lapointe: Thank you very much.

[Translation]

Senator Lapointe: I would just add, for Senator Milne's sake —

[English]

I do not know if the honourable senator is aware that they had VLTs in racetracks. The Rideau Carleton has slot machines but not VLTs.

[Translation]

Those are slot machines, they do not have VLTs as far as I know, Madam Chair. I am not sure.

The Chairman: It is illegal, but there are a significant number of machines operating on the black market. That also has to be taken into account.

[English]

Senator Sibbeston: I congratulate and commend the senator for taking this bold step. I know that in politics when I was an elected person, alcohol and things of this sort are politically sensitive to deal with. I spent a lot of my own life dealing with alcoholism, dealing with the availability of liquor, particularly, to Aboriginal people. It seems that when you raise an issue like this, you have to be bold because can you imagine all the governments and established companies and businesses in a sense that would react against someone like Senator Lapointe because he is raising an issue that really would not be liked by all status quo in government and in businesses? It takes a certain amount of bravery. It is a good thing that someone like a senator does it because we do not have to worry about the political downfall of having to be elected.

I wanted to say that I think it is a positive step. Obviously, you are trying to help the poor, average people, who are mostly affected by these machines.

Another point is significant. When liquor was brought into the North, the people were never asked if they approved of that. The government just brought liquor into the communities in the hope that they would make money, not realizing the detrimental effects it would have on people. I know some native people who think

Ce qui est réellement terrible avec les appareils de loterie vidéo, c'est que les gains sont manipulés. Je crois que de 92 à 97 p. 100 de l'argent que l'on met dans ces appareils sort en prix mais c'est très progressif, sur environ une demi-heure et c'est presque immédiatement remis dans la machine.

Quelle est la superficie minimum requise pour un établissement de jeu dans différentes provinces? Nous n'avons pas d'indications à ce sujet. Ce pourrait être utilisé comme méthode pour contourner les dispositions du présent projet de loi.

Je vous félicite de présenter à nouveau ce projet de loi. Je ne pose pas de questions; je vous communique simplement ce que je sais de ce qui se passe en Ontario. Je vais appuyer de tout coeur ce projet de loi.

Le sénateur Lapointe : Merci beaucoup.

[Français]

Le sénateur Lapointe : J'aurai juste à rajouter, à l'attention du sénateur Milne...

[Traduction]

Je ne sais pas si le sénateur est au courant qu'ils avaient des appareils de loterie vidéo aux hippodromes. Le Rideau Carleton a des machines à sous mais pas des appareils de loterie vidéo.

[Français]

Ce sont des machines à sous, ils n'ont pas de VLT à ce que je sache, madame la présidente. Je ne suis pas sûr.

La présidente : C'est illégal, mais il y a un important parc de machines au noir en activité. Il faut réaliser cela aussi.

[Traduction]

Le sénateur Sibbeston : Je félicite le sénateur de cette initiative hardie. Je sais que en politique, quand j'étais élu, l'alcool et les choses de ce genre étaient des questions délicates. J'ai passé une bonne partie de ma vie à m'occuper d'alcoolisme, de l'alcool à disponibilité, en particulier, chez les Autochtones. Il semble que lorsque l'on soulève une question semblable, il faut être courageux parce qu'il y a toutes les administrations et toutes les entreprises bien établies qui sont prêtes à s'opposer à quelqu'un comme le sénateur Lapointe parce qu'ils soulèvent une question qui va contre le statu quo de l'administration et du monde des affaires? Il faut être courageux. Il est bien que ce soit quelqu'un comme un sénateur qui se lance là-dedans parce qu'il n'a pas à s'inquiéter de se faire réélire.

Je dois dire que c'est une mesure positive. Vous essayez, de toute évidence, d'aider les pauvres, le citoyen moyen, qui sont les plus touchés par ces machines.

Autre chose d'importance. Lorsqu'on a introduit l'alcool dans le Nord, on n'a jamais demandé à la population si elle était d'accord. Le gouvernement a juste mis l'alcool à la disposition de la population dans l'espoir de gagner de l'argent, ne comprenant pas les effets terribles que cela aurait sur la population. Je sais

that, if the government is making it available, it must be okay. That is their attitude, despite the fact that there could be severe consequences. I know this is the case in Fort Simpson, the community in which I live, because of my stance against liquor and wanting to have controls. When someone dies, everyone agrees with you and tells you that you have done a good thing to try to restrict liquor. A few days later the attitude wanes and by the weekend they are critical of you.

Senator Cools: In respect of exploring more of Senator Lapointe's proposal, I was also thinking that in our list of witnesses, we could include, for example, some people from aspects of correction, maybe the penitentiary system, corrections and perhaps from the National Parole Board. Those people may have some information of gambling, the kinds of other criminal offences that it leads to and the sentences and consequences in general.

When I was on the National Parole Board I was amazed at the number of inmates who had gambling problems. We could include among our witnesses people who can give us information on the different and larger aspects of this bill.

Senator Sibbeston: I want to say to the senator that he is doing a good thing. You are challenging the status quo. Retaining the status quo means that it is acceptable to have these machines at every corner of our villages and towns. However, you are saying that that is not right and that it is not good. You are being bold in doing that. Sometimes society has to be challenged because they do not realize the harm or the hurt that is being suffered.

I saw a program on the CBC's *Fifth Estate* about problems related to gambling in Canada. I have a personal experience. One of my sons is married to a woman whose father is a compulsive gambler. He has gotten himself into debt to the tune of hundreds of thousands of dollars. He has been kicked out of the house and shunned, in a sense, by the family as a result. That is sometimes the dire effect on society that we do not see. It can be devastating to a family.

When you are in a gambling mode it often begins with \$30 and escalates to hundreds of thousands of dollars. That kind of accumulation of debt is devastating. I am glad that we do not have those machines in the North.

Sometimes people who are alcoholics quit that addiction and turn to gambling. Some people are just subject to compulsive behaviour. It affects the poorer classes in society, and they least need to be affected by such a thing. I commend Senator Lapointe and will support the bill as strongly as I can.

Senator Milne: I do not want to hold up this bill and I do not think we need to call in a group of witnesses. We will have the testimony from the last consideration of the bill before the committee added to the record of this committee. I do not think we should hold it up. My suggestion about finding information in respect of minimum square footage to define a gaming institution

qu'il y a des Autochtones qui pensent que si le gouvernement autorise la vente de l'alcool, cela doit être bien. Même s'il peut y avoir des conséquences graves. Je sais que c'est le cas à Fort Simpson, là où je vis, parce que j'ai essayé de m'opposer à l'alcool et que je voulais que l'on impose des contrôles. Quand quelqu'un meurt, tout le monde est d'accord avec vous et vous dit que vous avez fait quelque chose de bien en essayant de limiter la consommation d'alcool. Quelques jours après, l'attitude change et la fin de semaine venue, on vous critique.

Le sénateur Cools : Pour étudier plus avant la proposition du sénateur Lapointe, je pensais que dans notre liste de témoins, nous pourrions inclure, par exemple, certains responsables des services correctionnels, du système pénitencier, et peut-être de la Commission des libérations conditionnelles. Ils auraient peut-être des informations à nous donner sur le jeu, sur le genre d'autres infractions criminelles auxquelles cela peut mener et sur les peines et conséquences en général.

Quand je travaillais à la Commission des libérations conditionnelles, j'ai trouvé ahurissant le nombre de détenus qui avaient des problèmes de jeu. On pourrait inclure parmi nos témoins des gens qui pourraient nous renseigner sur des questions qui dépassent peut-être l'objet du projet de loi.

Le sénateur Sibbeston : J'ai voulu dire au sénateur qu'il fait quelque chose de bien. Vous contestez le statu quo. Le statu quo c'est dire qu'il est acceptable que ces machines se trouvent aux quatre coins de nos villages et villes. Or, vous dites que ce n'est pas normal et que ce n'est pas bien. Vous faites preuve de courage. Quelquefois, la société doit être interpellée parce qu'elle ne comprend pas le mal ou les problèmes dont sont victimes certains des siens.

J'ai vu une émission au *Fifth Estate* de CBC sur les problèmes liés au jeu au Canada. J'ai une expérience personnelle. Le beau-père d'un de mes fils est un joueur invétéré. Il s'est endetté de centaines de milliers de dollars. Il a été mis à la porte de chez lui et, dans un sens, renié par sa famille. Ce sont parfois les conséquences dramatiques que l'on ne voit pas. Cela peut-être terrible pour une famille.

Quand on joue, cela commence souvent par 30 \$ pour passer à des centaines de milliers de dollars. Ce genre d'endettement est dramatique. Je suis heureux que nous n'ayons pas ces machines dans le Nord.

Il y a des alcooliques qui cessent de boire et commencent à jouer. Il y en a qui sont tout simplement portés au comportement compulsif. Cela touche les classes les plus pauvres de la société et c'est celles qui ont le moins besoin d'être victimes de ce genre de chose. Je félicite le sénateur Lapointe et j'appuierai son projet de loi de toutes mes forces.

Le sénateur Milne : Je ne voudrais pas retarder le projet de loi et je ne pense pas qu'il faille faire venir de témoins. Nous utiliserons les témoignages que nous avons reçus la dernière fois et les ajouterons aux délibérations de notre comité. Je ne crois pas qu'il faille retarder les choses. Quand j'ai parlé de se renseigner sur la superficie minimum nécessaire pour un établissement de jeu ou

or gaming site is something for regulations and not for the bill, unless you want to know the minimum square footage of the smallest casino in Canada and put that in as a minimum.

[Translation]

Senator Joyal: First of all, I would like to congratulate Senator Lapointe on his lifelong efforts to fight addiction, problem gambling and the consequences of alcoholism. I think your community approach in this regard is exceptional. In my opinion, this is the area where you have the greatest impact on public opinion. Bringing your credibility to bear on public opinion to further this cause is nothing short of outstanding.

Like Senator Milne, I would like to be practical. Thanks to Senator Andreychuk, we now have transcripts of all the previous evidence. So there is no need to hear the witnesses again. However, I would like to call your attention to a practical point of order.

Based on my reading and analysis of Bill S-11 and previously Bill S-6, it appears to me that they are identical.

Senator Lapointe: They have to be changed.

Senator Joyal: You get my drift. The Department of Justice apparently feels that the way you express your intention goes beyond what you want to do.

Senator Lapointe: You are right. You know, I have only been in the Senate for three years. When we started this job, two years ago, we were not specific enough. You have to stick strictly with the terms used and forget about all other forms of gambling, draws, lotteries and events of that kind. As a matter of fact, an official from the Department of Justice sent me a letter setting out the minister's opposition, which was not true.

You raise an important point. I would like to call upon your legal skills to ensure that the text is better worded. As I said in my presentation, the purpose of this bill is strictly limited to video lottery terminals.

Senator Joyal: Still in the practical spirit of Senator Milne, an amendment to the current text would have to be drawn up to ensure that the intention you have expressed, and that is certainly shared by a number of people around this table, is properly reflected in the wording of the amendment that you wish to put forward. I think that it is urgent for us to have that before us as quickly as possible.

Senator Lapointe: It will be done very soon.

Senator Joyal: My second question has to do with the application of Bill S-11 if it passes. As you know, and we heard this from the witnesses, there is a federal-provincial agreement between the Government of Canada and the provinces that goes

un site de jeu, cela relève de la réglementation et non pas d'un projet de loi, à moins que vous vouliez connaître la superficie minimum du plus petit casino du Canada et l'indiquer comme minimum.

[Français]

Le sénateur Joyal : J'aimerais tout d'abord féliciter le sénateur Lapointe pour les efforts qu'il a déployés tout au long de sa vie pour lutter contre la toxicomanie, le jeu compulsif et les conséquences de l'alcoolisme. Je crois que votre démarche communautaire à ce niveau est exceptionnelle. À mon avis, ce domaine est celui où vous avez le plus grand impact sur l'opinion publique. Le fait d'avoir profité de votre crédibilité auprès de l'opinion publique pour servir cette cause est tout à fait remarquable.

Comme le sénateur Milne, j'aimerais être pratique. Grâce au sénateur Andreychuk, nous disposons désormais des comptes rendus de tous les témoignages antérieurs. Il n'est donc pas nécessaire de les entendre à nouveau. Toutefois, j'aimerais attirer votre attention sur un point d'ordre pratique.

À la lecture et l'analyse du projet de loi S-11, et antérieurement du projet de loi S-6, il m'est apparu que les deux textes sont identiques.

Le sénateur Lapointe : Il faut les changer.

Le sénateur Joyal : Vous avez saisi le sens de mon observation. Il semble que le ministère de la Justice ait conclu que la façon dont vous exprimez votre intention va au-delà de ce que vous voulez faire.

Le sénateur Lapointe : Vous avez raison. Vous savez, je ne suis au Sénat que depuis trois ans. Lorsque nous avons commencé ce travail, il y a deux ans, on a manqué de spécificité. Il faut s'en tenir strictement au terme employé et faire abstraction de toute autre forme de jeu, tirage, loto et événements de ce genre. D'ailleurs, un fonctionnaire du ministère de la Justice m'avait envoyé une lettre m'exprimant l'opposition du ministre à cet effet, alors que ce n'était pas le cas.

Vous soulevez un point important. J'aimerais faire appel à votre compétence en matière juridique pour m'assurer que le texte soit mieux rédigé. Tel que mentionné dans ma présentation, l'objet de ce projet de loi se limite strictement aux appareils de loterie vidéo.

Le sénateur Joyal : Toujours dans l'esprit pratique du sénateur Milne, il faudrait préparer un amendement au texte actuel pour s'assurer que l'intention que vous avez exprimée, et qui est partagée certainement par plusieurs personnes autour de cette table, soit bien reflétée dans le texte du libellé de l'amendement que vous voulez proposer. Je pense qu'il y a urgence à le faire pour que nous puissions en être saisi le plus rapidement possible.

Le sénateur Lapointe : Ce sera fait dans un très court délai.

Le sénateur Joyal : Ma deuxième question porte sur l'application du projet de loi S-11 s'il est adopté. Comme vous le savez, et on l'a entendu lors des témoignages, il existe une entente fédérale-provinciale entre le gouvernement canadien et les

back a number of years. Under that agreement, the Government of Canada allows the provinces to operate lotteries, and the provinces pay financial compensation to the Government of Canada.

Have you had the opportunity to examine that agreement to determine whether, when the Government of Canada amends lottery legislation, it must inform the provinces about its initiative? In other words, given the existing agreement with the provinces, no unilateral change can be made without consulting them.

Senator Lapointe: When those agreements were signed in 1978 and 1985, video lottery terminals and their devastating effects on society were not at issue. In my opinion, both orders of government jump to conclusions.

We will definitely have to fight. My health is not the best right now. However, I hope to recover quickly so that I can fight this battle.

I am prepared to battle anyone to expose the suffering these machines cause. That suffering did not exist before, except perhaps on a smaller scale. The situation is now drastic.

Senator Joyal: The agreement was signed a number of years ago, in the late 1970s. However, as you know, there is an automatic renewal clause and the agreement is still in force.

Senator Lapointe: That is a matter that should be negotiated. If I am asked for my opinion, I will gladly offer it. However, I am not an expert on federal-provincial agreements.

Senator Joyal: As legislators and as a parliamentary institution, when we embark on such important initiatives, we should act in keeping with our obligations toward the provinces. This bill affects the lives of many people and calls into question significant amounts of money in provincial coffers. So we need to make sure that the provinces are informed of these new proposed provisions, in full keeping with the federal-provincial agreements.

Senator Lapointe: That is beyond my area of expertise.

The Chairman: But the bill raises the issue.

Senator Lapointe: Perhaps, but what can you do? If they have signed those agreements, they will just have to make the appropriate arrangements. If the bill falls through, I will sadly say that I did my best to no avail. Many people will suffer as a result. If the provinces are blinded to this reality by their financial interests, they will just have to live with their conscience and I will live with mine.

The Chairman: You have to realize that by doing this, we are stirring up federal-provincial relations.

provinces qui remonte à plusieurs années. Aux termes de cette entente, le gouvernement canadien permet aux provinces d'opérer les jeux de loterie, et les provinces versent une compensation financière au gouvernement canadien.

Est-ce que vous avez eu l'occasion d'examiner cette entente pour déterminer si, lorsque le gouvernement canadien modifie les lois relatives à la loterie, il doit informer les provinces de son initiative? En d'autres mots, étant donné l'entente qui existe avec les provinces, il n'est pas possible d'apporter un changement unilatéral sans consultation auprès de celles-ci.

Le sénateur Lapointe : Lorsque ces ententes ont été signées, en 1978 et en 1985, il n'était pas question d'appareils de loterie vidéo et des drames que leur usage engendre dans la société. À mon avis, les deux paliers de gouvernement tirent des conclusions assez hâtives.

Nous devons certes livrer un combat. Ma santé n'est pas la meilleure actuellement. Toutefois, j'espère retrouver la forme le plus rapidement possible afin d'être en mesure de livrer ce combat.

Je suis prêt à me battre avec quiconque pour dénoncer la souffrance engendrée par ces appareils. Cette souffrance n'existait pas auparavant, sinon qu'à une petite échelle. La situation est désormais dramatique.

Le sénateur Joyal : L'entente fut signée il y a plusieurs années, vers la fin des années 70. Toutefois, comme vous le savez, les ententes ont des clauses de renouvellement automatique et l'entente est toujours en vigueur.

Le sénateur Lapointe : Cette question devra donc faire l'objet de négociations. Si on sollicite mon opinion, je l'offrirai avec plaisir. Cependant, je ne suis pas spécialiste des ententes fédérales-provinciales.

Le sénateur Joyal : En tant que législateurs et en tant qu'institution parlementaire, lorsque nous prenons des initiatives d'une telle importance, nous devons le faire en respectant nos obligations envers les provinces. Ce projet de loi touche la vie de plusieurs gens et remet en question d'importantes sommes d'argent pour les coffres des provinces. Nous devons donc nous assurer que les provinces soient informées de ces nouvelles dispositions proposées dans le plus grand respect des ententes fédérales-provinciales.

Le sénateur Lapointe : Cette question ne découle pas de mon champ de compétence.

La présidente : Mais vous la soulevez par ce projet de loi.

Le sénateur Lapointe : Peut-être, mais que voulez-vous? S'ils ont signé ces ententes, il suffit de faire les arrangements appropriés. Si le projet de loi avorte, c'est avec tristesse que je dirai en vain avoir fait mon possible. Plusieurs en souffriront. Si les provinces sont aveuglées de cette réalité par leurs intérêts financiers, il n'aura qu'à vivre avec leur conscience et je vivrai avec la mienne.

La présidente : Il faut être conscient qu'en posant ce geste, nous provoquons des choses dans les relations fédéral-provinciales.

Senator Joyal: That does not mean that we should not do it. But I want us to do it in keeping with the obligations that the government must take on. If we read those agreements and see that we are not violating their provisions, we will arrive at that conclusion. If the agreement provides that you must inform the provinces six months or one year in advance, you have to discuss in good faith, we will be in a position to appreciate the consequences that will follow. That is where I am coming from.

Senator Lapointe: Thank you very much for the additional information.

The Chairman: Any other questions? Thank you very much, Senator Lapointe, for being here this morning. We will continue next week.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, December 1, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-11, to amend the Criminal Code (lottery schemes), met this day at 4:08 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Today we are studying Bill S-11, an Act to amend the Criminal Code (lottery schemes). Our witness is from the Justice Department of Canada, Mr. Hal Pruden. Welcome to our committee, Mr. Pruden. We will hear from you and I am sure the senators will have questions to ask you.

Mr. Hal Pruden, Counsel, Criminal Law Policy Section, Justice Canada: Honourable senators, there is no doubt that gambling addiction is a serious problem for a part of the Canadian population. While the estimated percentage is small, the estimated number of problem gamblers that could be extrapolated from the percentage would, no doubt, sound large to most of us. The impacts of problem gambling for these persons and their families can range from economic difficulty to economic catastrophe and suicide.

The policy question before this committee is: What instruments can or should be used to address problem gambling, specifically in relation to video lottery terminals, VLTs?

While I can speak about legal background matters and the legal impacts that Bill S-11 would have, I must remind committee members that it is for the Minister of Justice and not for officials like me to speak on policy questions related to the criminal law.

With that, I will talk about the background in the first part and in the second part I will talk about the legal impacts that Bill S-11 would have.

Le sénateur Joyal : Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas le faire. Mais je veux que nous le fassions en suivant les obligations que le gouvernement doit assumer. Si à la lecture de ces ententes, nous nous rendons compte que nous ne violons pas des dispositions de l'entente, on arrive à cette conclusion. Si dans l'entente, une disposition dit que vous devez informer les provinces six mois ou un an à l'avance, vous devez discuter de bonne foi, on sera alors en mesure de conclure par rapport aux conséquences qui vont suivre. C'est là où j'en suis.

Le sénateur Lapointe : Merci beaucoup de ces informations additionnelles.

La présidente : D'autres questions? Je vous remercie beaucoup sénateur Lapointe de votre présence devant nous ce matin. Nous allons poursuivre la semaine prochaine.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 1^{er} décembre 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles saisi du projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel (loteries), se réunit à 16 h 8 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Nous examinons aujourd'hui le projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel (loteries). Notre témoin, du ministère de la Justice du Canada, est M. Hal Pruden. Bienvenue au comité, monsieur Pruden. Nous allons vous écouter et je suis convaincue que les sénateurs auront des questions à vous poser.

M. Hal Pruden, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, Justice Canada : Honorables sénateurs, sans aucun doute, le jeu pathologique est un problème grave pour une partie de la population canadienne. En termes de pourcentage, les joueurs compulsifs peuvent sembler peu nombreux, mais si on extrapole pour calculer leur nombre absolu, il semblera très grand pour la plupart d'entre nous. L'incidence du jeu compulsif pour ces personnes et leur famille peut aller des difficultés financières, à la catastrophe financière et au suicide.

La question d'intérêt général pour le comité est la suivante : quels instruments peuvent ou doivent être utilisés pour lutter contre le jeu compulsif, particulièrement dans le cas des appareils de loterie vidéo?

Je peux certes vous parler du contexte juridique et des incidences juridiques que pourrait avoir le projet de loi S-11, mais je rappelle aux membres du comité que c'est au ministre de la Justice et non à des fonctionnaires comme moi de parler des questions de politique se rapportant au droit pénal.

Je vais donc d'abord vous parler du contexte et ensuite des incidences juridiques et du projet de loi S-11.

By way of background, it is important to note that the existing criminal law policy, which is expressed in the gambling provisions of the Criminal Code, is this: A province and a territory may make local decisions relating to the forms of gambling, from the range set by Parliament that the province or territory itself will offer on or through a slot machine, a video device, a computer or a dice game. The provinces and territories vary in their decisions about whether and how to offer these authorized forms of gambling. These variations among jurisdictions include their differing decisions about placing provincial or territorial VLTs in bars. It should also be mentioned that the provinces and territories have begun to address gambling addiction through educational and health measures that are said to be further advanced and far better funded than those found in the United States.

The intention of Bill S-11 is to address a significant area of problem gambling by changing the current legislation under which local decisions on VLTs are left to provinces and territories. This committee is already aware that Bill S-11, as it is currently drafted, appears to do much more than eliminate the possibility of a province or a territory operating its VLTs in bars. Bill S-11 would eliminate the Criminal Code authority for a province or a territory to make local decisions about the forms of gambling that the province or territory will offer on or through a slot machine, a video device, a computer or a dice game.

Also by way of background, the definition of a slot machine, which is set out in section 198(3) of the Criminal Code, would include what we know as "video lottery terminals" or VLTs. I am given to understand that the key difference with VLTs is that cash is placed into the machine and prizes are paid out in paper that is then redeemed for the cash value. Other slot machines take the cash in and pay out prizes to a player in cash. They are all forms of slot machines, whether it is a VLT or some other slot machine. Under the Criminal Code definition, they are all slot machines.

I will now mention some historical background. Amendments to the Criminal Code in 1969 allowed the following lottery schemes: Those that are conducted by the federal government, those that are conducted by the provincial/territorial governments, and those that are licensed by provincial/territorial governments. Parliament clearly chose to expand the legalized gambling on the basis that the proceeds from the lottery schemes would benefit public good causes, including governments, rather than benefiting private or commercial interests.

In 1979, a federal/provincial/territorial agreement on gaming was signed whereby Canada agreed not to conduct lottery schemes, and in return it would receive \$24 million in 1980 dollars. I am advised that this amount is adjusted for inflation and that in 2003 the amount was over \$59 million.

Pour planter le décor, il importe de savoir que les politiques existantes en matière de droit criminel sont exprimées dans les dispositions sur le jeu du Code criminel. Une province ou un territoire peut prendre des décisions locales relatives aux formes de jeux, à partir d'un ensemble fixé par le Parlement. La province ou le territoire peut donc offrir des jeux comme des machines à sous, des appareils vidéo, des ordinateurs ou des jeux de dés. Les provinces et territoires n'ont pas décidé de la même façon d'offrir ou non des jeux, ni des types de jeux qui seraient offerts. Entre autres, les administrations n'ont pas toutes pris la même décision au sujet de l'installation de loteries vidéo provinciales ou territoriales dans les bars. Il vaut la peine de signaler que les provinces et les territoires ont commencé à lutter contre la dépendance au jeu par des mesures d'éducation et de santé dont on dit qu'elles sont bien plus avancées et mieux financées que ce qu'on trouve aux États-Unis.

L'objectif du projet de loi S-11 est de régler une partie importante du problème du jeu en modifiant les mesures législatives actuelles permettant aux provinces et territoires de prendre des décisions locales au sujet des loteries vidéo. Votre comité sait déjà que le projet de loi S-11, dans son libellé actuel, semble faire bien plus qu'éliminer la possibilité pour une province ou un territoire d'exploiter des loteries vidéo dans les bars. En effet, le projet de loi S-11 éliminerait le pouvoir conféré dans le Code criminel aux provinces et aux territoires de prendre des décisions locales sur les types de jeux qu'ils peuvent offrir, que ce soit des machines à sous, des appareils vidéo, des ordinateurs ou des jeux de dés.

Toujours pour vous décrire le contexte, précisons que la définition de l'appareil à sous, donnée au paragraphe 198(3) du Code criminel, comprendrait ce que nous appelons des appareils de loterie vidéo ou loteries vidéo. On m'a informé que la principale différence, dans le cas des loteries vidéo, c'est que l'argent est placé dans la machine mais que les prix sont offerts sur un coupon de papier, pour lequel on peut obtenir un remboursement comptant. Les autres appareils à sous prennent l'argent comptant et donnent au gagnant du comptant. Dans tous les cas, il s'agit d'appareils à sous, que ce soit un appareil de loterie vidéo ou un autre type de machine à sous. D'après la définition du Code criminel, ce sont toutes des machines à sous.

Je vais maintenant parler du contexte historique. Les modifications de 1969 au Code criminel permettaient l'exploitation des loteries suivantes : celles du gouvernement fédéral, celles des gouvernements provinciaux ou territoriaux et celles qui faisaient l'objet d'un permis d'un gouvernement provincial ou territorial. Il est clair que le Parlement a choisi d'élargir le jeu légalisé estimant préférable que les loteries profitent aux bonnes causes publiques, et notamment au gouvernement, plutôt qu'aux intérêts privés et commerciaux.

En 1979, un accord fédéral-provincial-territorial sur le jeu a été conclu, selon lequel le Canada acceptait de ne pas organiser de loteries, contre le versement de 24 millions de dollars, en dollars de 1980. On me dit que cette somme a été rajustée pour tenir compte de l'inflation et qu'en 2003, la somme était de 59 millions de dollars.

In 1985, a federal/provincial/territorial agreement on gaming was signed under which Canada agreed to place legislation before the Parliament to take away the federal permission to operate lottery schemes and, in return, the provinces agreed to continue the payments from the 1979 agreement and to give a payment of \$100 million for the 1988 Calgary Olympics.

Bill S-11 could be expected to have an impact upon the revenues of provincial/territorial governments and upon federal/provincial/territorial relations given the 1979 and the 1985 federal/provincial/territorial agreements on gaming.

I will now turn to the bill itself and its impacts. It is the legal opinion of the Department of Justice that Bill S-11 would mean that provinces would no longer be able to conduct lottery schemes on VLTs, slot machines, computers or dice games at locations other than a race course and premises dedicated to gaming activity. The bill as drafted does not give a definition for the premises dedicated to gaming, and it does not set out limits on the size of the premises or the number of VLTs. Therefore, under Bill S-11, provinces and territories could continue to place VLTs in racetracks or casinos, which is now permitted under the Criminal Code, and they could place VLTs in any other premises dedicated to gambling. Conceivably, a small shop in a shopping mall could be dedicated to VLTs. Multi-use premises of course, such as bars, could not be a location for provincial government VLTs. In relation to VLTs in bars, currently Quebec, the Atlantic provinces and the three Prairie provinces would be affected because they do place VLTs in bars.

Also, as currently drafted, the bill would not permit computerized gambling or dice games, other than in race tracks or the dedicated gambling premises. Through the Atlantic Lottery Corporation, the Atlantic provinces offer computerized purchase, via the Internet, of lottery tickets to their residents. This would be stopped by Bill S-11.

In British Columbia, sport pool bets are offered by the province through computers, in bars, for example, and as drafted Bill S-11 would stop this. While most provinces and territories do not currently conduct the sale of lottery tickets, pool betting or "cyber" casino games via the Internet, the bill would eliminate that option for the provinces.

Arguably, Bill S-11 would also make it illegal to conduct the sale of computer-generated, quick-pick lottery tickets at kiosks in shopping malls and it would eliminate the ability to conduct province-wide or territory-wide bingos that depend on computer operations.

I am just saying that this is the bill as drafted. I am not saying that is the intention of the bill.

The Chairman: Mr. Pruden, as you mentioned, two administrative agreements were signed in 1978 and 1985 with the provinces and territories. The Government of Canada is

En 1985, un accord fédéral-provincial-territorial a été signé, selon lequel le Canada acceptait d'adopter une loi retirant au fédéral la possibilité d'exploiter une loterie, et en échange, les provinces acceptaient de maintenir les paiements commencés en 1979 et de verser un supplément de 100 millions de dollars pour les Olympiques de 1988 à Calgary.

On peut s'attendre à ce que le projet de loi S-11 ait une incidence sur les recettes des gouvernements provinciaux et territoriaux et sur les relations fédérales, provinciales et territoriales, compte tenu des accords sur le jeu de 1979 et de 1985.

Je vais maintenant parler du projet de loi lui-même et de ses incidences. Le ministère de la Justice est d'avis que le projet de loi S-11 signifierait que les provinces ne pourraient plus exploiter des loteries vidéo, non plus que des machines à sous, des jeux sur ordinateur ou des jeux de dés ailleurs que dans des hippodromes et dans des lieux consacrés aux activités de jeu. Dans son libellé actuel, le projet de loi ne définit pas les lieux consacrés aux activités de jeu et ne fixe pas de limites quant à la taille de ces lieux ou quant au nombre d'appareils de loterie vidéo. Par conséquent, en vertu du projet de loi S-11, les provinces et territoires pourraient continuer d'exploiter des appareils de loterie vidéo dans les hippodromes ou les casinos, comme le permet actuellement le Code criminel, mais aussi dans d'autres lieux consacrés aux activités de jeu. On peut concevoir qu'une petite boutique dans un centre commercial soit consacrée aux appareils de loterie vidéo. En revanche, les lieux multifonctionnels comme les bars ne pourraient pas avoir d'appareils de loterie vidéo des gouvernements provinciaux. Au sujet des appareils de loterie vidéo dans les bars, signalons que seraient touchés le Québec, les provinces de l'Atlantique et les trois provinces des Prairies, qui ont des loteries vidéo dans les bars.

Par ailleurs, dans son libellé actuel, le projet de loi ne permettrait pas le jeu informatisé et les jeux de dés ailleurs que dans les hippodromes et dans les lieux consacrés aux activités de jeu. Or, par l'entremise de la Société des loteries de l'Atlantique, les provinces de l'Atlantique offrent à leurs citoyens la possibilité d'acheter par ordinateur, sur Internet, des billets de loterie. Le projet de loi S-11 mettrait fin à cette pratique.

En Colombie-Britannique, la province offre le pari sportif par ordinateur, notamment dans les bars, et le projet de loi S-11 l'interdirait. Bien que la plupart des provinces et territoires n'offrent pas actuellement sur Internet la vente de billets de loteries, le pari sportif ou les casinos virtuels, le projet de loi éliminerait cette option pour les gouvernements provinciaux.

On peut même concevoir que le projet de loi S-11 rende illégal la vente de billets de loterie dont les numéros sont choisis par ordinateur dans les kiosques des centres commerciaux, et éliminerait la possibilité de mener des bingos à l'échelle de la province ou du territoire par ordinateur.

Je parle du projet de loi dans sa version actuelle et non de l'intention du projet de loi.

La présidente : Monsieur Pruden, vous disiez que deux ententes administratives avaient été conclues avec les provinces et les territoires en 1978 et 1985. Le gouvernement du Québec doit

required to respect the signature on those documents. If Parliament decides to proceed with an amendment to the Criminal Code, is there a possibility that litigation would follow?

With regard to legal concerns, do we have to notify the provinces of our intention to change the agreements by legislation?

Mr. Pruden: I am not certain that there is any requirement that the Parliament of Canada give any indication to provincial governments of its intention, though I would hasten to say that the provincial governments will be aware of the bill that is before the Parliament, and may have their own views of the proposed changes.

That is all I can say to that particular question.

The Chairman: There is also the question of the possibility of litigation that might follow the adoption of the bill.

Mr. Pruden: With respect to that question, that would rest with provinces to decide if they wished to litigate. In one of the agreements there is a clause that refers to the intention that they were not wishing to rely on any privilege from going to court.

The Chairman: Has the Department of Justice been in contact with any kind of representative of the provinces or territories on Bill S-11 recently? I am paying attention to the economic impact of the bill. You have mentioned that also in your presentation.

Of course, much money is at stake for provinces. Could you inform the committee about any requests of your department for information regarding Bill S-11?

Mr. Pruden: We have not really had requests for information on the bill. I can say that the minister had correspondence from the Province of Alberta on Bill S-11, but it was not a request for information on the bill.

Senator Joyal: An agreement was signed August 23, 1979, which was succeeded with the agreement dated June 3, 1985. I do not know if you have those texts with you.

Mr. Pruden: I believe I do, senator.

Senator Joyal: I would like to refer you to a clause. It is a very short agreement. It is only three pages, madam chair.

The Chairman: As soon as the translation is made, we will distribute the agreements to the senators here.

Senator Joyal: I apologize. I have only the text in English, honourable senators.

I would like to refer you to the last section of the agreement of 1985, paragraph 8. There are eight paragraphs to the agreement. It repeats the same paragraph that existed in the previous agreement of 1979: "This agreement may only be amended or terminated by the unanimous consent of the provinces and the Government of Canada."

This is a very compelling clause. On the other hand, I am caught with the fact that the Government of Canada cannot have traded what I call the supremacy of Parliament. Parliament still

respecter sa signature, apposée sur ces documents. Si le Parlement décide de modifier le Code criminel, prête-t-il le flanc à des poursuites?

Au sujet des préoccupations d'ordre juridique, faut-il prévenir les provinces de notre intention de modifier les ententes, par voie législative?

M. Pruden : Je ne sais pas si le Parlement du Canada est tenu d'informer les gouvernements provinciaux de son intention, mais j'ose croire que les gouvernements provinciaux sont au courant de l'existence du projet de loi dont est saisi le Parlement et qu'ils peuvent avoir leur propre idée des changements proposés.

C'est tout ce que je peux dire sur cette question.

La présidente : Il y a aussi la question du risque de poursuites une fois le projet de loi adopté.

M. Pruden : À ce sujet, tout dépendra des provinces qui pourraient ou non intenter un procès. Dans l'une des ententes, une disposition stipule que ces privilèges ne les empêchent pas de s'adresser aux tribunaux.

La présidente : Le ministère de la Justice a-t-il communiqué avec des représentants des provinces ou territoires récemment au sujet du projet de loi S-11. Je pense aux incidences économiques du projet de loi. Vous en avez aussi parlé dans votre exposé.

Bien entendu, pour les provinces, il y a de l'argent en jeu. Pourriez-vous dire au comité si le ministère a reçu des demandes de renseignements au sujet du projet de loi S-11?

M. Pruden : Nous n'avons pas vraiment eu de demandes de renseignements au sujet du projet de loi. Je peux dire que le ministre a échangé des lettres avec la province de l'Alberta, au sujet du projet de loi S-11, mais il ne s'agissait pas de demande de renseignements.

Le sénateur Joyal : Un accord a été signé le 23 août 1979, auquel a succédé l'accord du 3 juin 1985. Je ne sais pas si vous avez ces textes sous la main.

M. Pruden : Je crois que oui, monsieur le sénateur.

Le sénateur Joyal : J'aimerais que vous regardiez une des dispositions. C'est un accord assez court. Il ne compte que trois pages, madame la présidente.

La présidente : Dès que la traduction sera faite, nous distribuerons les ententes aux sénateurs ici présents.

Le sénateur Joyal : Toutes mes excuses. Je n'ai le texte qu'en anglais, honorables collègues.

Prenez le dernier article de l'accord de 1985, sur le paragraphe 8. L'accord compte huit paragraphes. On y trouve le même paragraphe que dans l'accord précédent, de 1979 : « cet accord ne peut être modifié ou résilié que par consentement unanime des provinces et du gouvernement du Canada ».

C'est une disposition très claire. Par ailleurs, je ne saurais oublier le fait que le gouvernement du Canada ne peut pas avoir fait de compromis au sujet de ce j'appelle la suprématie du

has the power to make laws in its jurisdiction. The Criminal Code, of course, is under the heading of 1991. It is the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada. If the Parliament of Canada decides to amend the Criminal Code, the Government of Canada cannot commit the supremacy of Parliament for a future date.

The chair has raised a real question. In other words, we could exercise the supremacy of the Parliament of Canada and amend the Criminal Code to restrict things in the way that Senator Lapointe is proposing, which is not to touch the computer, dice and slot machines. He just wants to address the VLT. He does not want to abolish VLTs but rather locate them in some section. That is his intention. That might not reflect that but we will come back to that later. Even in that limited respect, the point that Senator Lapointe is pursuing shows his intention is that.

Would it not be, in a way, an amendment to the agreement? In other words, the provinces took upon themselves to give money to the federal government, which is spelled out in the bill and you have quoted the last figures. However, if we changed the tax base on which the money will be paid, we are changing something. The province might interpret that as being an additional burden, because they do not have all the same devices that they had before, which is to establish VLTs wherever they want to establish them.

If it is interpreted that way, are we caught in this agreement? What would be the legal procedure you would suggest for the Government of Canada to follow in order to give effect to the intention of Senator Lapointe and Bill S-11?

Mr. Pruden: This is a very difficult question. I will start by saying that you are right that Parliament cannot be bound from doing as it wishes with the criminal law. That, in fact, was the legal advice that this committee obtained from a professor at the University of Ottawa in 1985 when the committee was examining a bill that was before Parliament to implement this agreement by making certain amendments to the Criminal Code.

Clearly, Parliament may do as it wishes.

With regard to how a change like this would then be played out in terms of federal/provincial relations, whether there would be any litigation, whether the courts would see that there is standing to initiate something in the courts and what chances of success that might have, is something to which I cannot speak. Litigating on those agreements is not my area of expertise.

Even if I had the expertise, it would be the Minister of Justice who would be able to speak on that rather than officials.

Senator Joyal: On the other hand, this committee has a responsibility to measure the consequences of the legislation we are proposing to adopt. As much as I personally support the intention of Senator Lapointe, and there is certainly sympathy around this table for the intention of the bill, there are practical implications for the Government of Canada and the provinces. As you realize very well, provinces can calculate very clearly the

Parlement. Le Parlement a toujours le pouvoir de légiférer dans ses domaines de compétence. Le Code criminel, nous le savons, relève de la rubrique de 1991. Il s'agit d'une compétence exclusive du Parlement du Canada. Si le Parlement du Canada décide de modifier le Code criminel, le gouvernement du Canada ne peut prendre d'engagement relevant de la suprématie du Parlement pour une date ultérieure.

La présidente a soulevé une question concrète. Autrement dit, nous pourrions nous servir de la suprématie du Parlement du Canada et modifier le Code criminel pour imposer les limites proposées par le sénateur Lapointe, sans pour autant toucher aux jeux par ordinateur, aux jeux de dés et aux machines à sous. Il ne veut traiter que des appareils de loterie vidéo. Il ne veut pas les abolir, mais plutôt les faire installer uniquement en certains endroits. C'est son intention. Ce n'est peut-être pas ce que dit le projet de loi, mais nous y reviendrons plus tard. Même pour cet aspect très limité, on voit bien quelles sont les intentions du sénateur Lapointe.

Ne s'agirait-il pas, d'une certaine façon, d'une modification à l'accord? Autrement dit, les provinces ont décidé de verser de l'argent au gouvernement fédéral, ce qui se voit dans la loi. Vous avez donné les derniers chiffres. Mais si nous changeons l'assiette fiscale servant au calcul de ces sommes, nous changeons quelque chose. Les provinces pourraient considérer qu'il s'agit d'un fardeau supplémentaire, parce qu'elles n'ont pas autant d'appareils qu'auparavant quand elles avaient le pouvoir de placer les appareils de loterie vidéo là où elles le souhaitaient.

Si cette interprétation est donnée, avons-nous les mains liées par l'accord? Quelles procédures juridiques proposez-vous au gouvernement du Canada pour donner suite à la l'intention du sénateur Lapointe et au projet de loi S-11.

M. Pruden : C'est une question très difficile. Je peux dire pour commencer que vous avez raison, le Parlement doit pouvoir faire ce qu'il veut avec le droit pénal. C'est d'ailleurs l'avis juridique que le comité a reçu d'un professeur de l'Université d'Ottawa en 1995, quand le comité a examiné un projet de loi dont était saisi le Parlement et visant à mettre en œuvre cet accord, en modifiant le Code criminel.

Il est clair que le Parlement peut agir à sa guise.

Je ne peux pas dire toutefois si un tel changement aurait un effet sur les relations fédérales-provinciales, s'il y aurait des contestations judiciaires, si les tribunaux autoriseraient un procès de ce genre ni quelles seraient ses chances de réussite. Les procédures judiciaires dans ce domaine ne sont pas ma spécialité.

Et si c'était le cas, c'est le ministre de la Justice qui pourrait en parler, et non un fonctionnaire comme moi.

Le sénateur Joyal : Peut-être, mais il incombe au comité de mesurer les conséquences des mesures législatives qu'il pourrait adopter. Bien que j'appuie personnellement l'intention du sénateur Lapointe, comme d'autres sans doute autour de la table ici, il faut tenir compte des incidences pratiques pour le gouvernement du Canada et pour les provinces. Vous vous rendez certainement compte que les provinces peuvent très bien calculer

income that they draw currently from the VLT machines, or the income they would draw in the way that we want to propose to restrict access to specific locations.

We are in a conundrum this way. We cannot, in one way, want to do something and not know, on the other hand, the legal responsibility that we would be creating to the Government of Canada. I do not mean that it is not possible. I want to know what would be the course of action that we should follow to, in fact, implement the intention of Senator Lapointe, given that the Government of Canada signed this document in 1985.

I am not asking your opinion of what the court would say. I know you cannot do that. In your own reading of the agreement, what course of action should we follow?

Mr. Pruden: What Parliament chooses to do may be quite separate from the fallout of that choice. If Parliament chooses to amend the criminal law, Parliament may do that, but Parliament may also know that it will affect federal-provincial/territorial relations. Who knows whether the provinces would choose to litigate in the courts or in the court of public opinion? If they chose to litigate in the courts, who knows what the outcome of that litigation would be.

Even if I could give advice to the committee on the odds of how it would work out in the courts, I would be gambling on whether that would actually happen. I am very cautious about speculating on what might happen. It is very clear that it has impacts for federal-provincial relations.

Senator Joyal: I will put the question in more general terms. What is the process that the Government of Canada normally follows when they have an agreement and they want to reopen the agreement? This agreement does not contain a procedure. This agreement does not say that notice of six months must be given or that the issue must be brought to the next Attorney General's national conference and so forth.

There is no consultation process in the agreement that provides for the mechanisms to say that this is the step-by-step approach that we are going to follow. Since it is not provided in this agreement, what is the course of action normally that the federal government would follow, based on past experience in the circumstances, and analogous to that one?

Mr. Pruden: That I cannot answer because it is beyond my area of knowledge. I am not sure it happens often. Within the agreements, there is a contemplation that if there is a dispute, the provinces would stop paying the payments that they now make to the Government of Canada each year.

One might contemplate the fact that it says the agreement can only be terminated unanimously. On the other hand, if there is a dispute, then the provinces would stop making their payments to the Government of Canada.

Beyond that, what might happen in litigation would only be speculation on my part.

le revenu qu'elles tirent actuellement des appareils de loterie vidéo, ou qu'elles en tireraient si l'accès en était limité à des endroits particuliers comme nous le proposons.

C'est un dilemme. Nous ne pouvons pas proposer quelque chose sans savoir par ailleurs quelle responsabilité juridique cela créerait pour le gouvernement du Canada. Je ne dis pas que c'est impossible. Je veux savoir comment nous devrions procéder pour légiférer selon l'intention du sénateur Lapointe, tout en tenant compte de la signature apposée par le Canada sur ce document de 1985.

Je ne vous demande pas ce qu'en diraient les tribunaux. Je sais que vous ne pourriez pas répondre. D'après votre propre interprétation de l'accord, comment devrions-nous procéder?

M. Pruden : Ce que le Parlement décide de faire peut être bien distinct des conséquences de ce choix. Si le Parlement choisit de modifier le droit pénal, ce qu'il peut faire, c'est en sachant que cela peut avoir un effet sur les relations fédérales-provinciales-territoriales. Qui sait si les provinces opteraient pour une contestation judiciaire, ou pour une contestation dans l'opinion publique? Si elles choisissent la contestation judiciaire, qui sait quel en sera le résultat?

Même si je pouvais conseiller le comité sur les chances de victoire en cas de procès, ce serait tout de même un pari, sans savoir vraiment ce que se produirait. Je suis très prudent et je n'aime pas spéculer ainsi. Il est très clair, toutefois, que cela aurait une incidence sur les relations fédérales-provinciales.

Le sénateur Joyal : Je vais formuler ma question en termes plus généraux. Que fait habituellement le gouvernement du Canada quand il veut rouvrir un accord qu'il a conclu? Cet accord ne prévoit pas de procédures. On n'y dit pas, par exemple, qu'il faut un préavis de six mois, ou qu'il faut en saisir la Conférence nationale des procureurs généraux.

L'accord ne prévoit pas de mode de consultation, ni de mécanisme à suivre étape par étape. Comme l'accord est muet là-dessus, que doit normalement faire le gouvernement fédéral, d'après l'expérience passée, dans des cas semblables?

M. Pruden : Je ne peux vous répondre, je ne sais pas. Je ne sais pas si cela se produit souvent. L'accord permet d'envisager qu'en cas de litige, les provinces cessent leurs versements annuels au gouvernement du Canada.

On peut considérer le fait que l'accord précise qu'il ne peut être résilié qu'unaniment. Par ailleurs, en cas de litige, les provinces cesseront leurs versements au gouvernement du Canada.

À part cela, je ne pourrais que spéculer quant à l'issue d'une contestation judiciaire.

Senator Andreychuk: If I understand, you are saying it is difficult for you to talk about fallout from entering into this field until you know where the political will is, and the policy that the government is attempting to achieve. Is that correct?

Mr. Pruden: It is even more so than that. Despite what policy the federal Parliament may choose, the reaction of provinces is something that I cannot speak to because I cannot speak for those provinces.

Senator Andreychuk: If it was not Parliament approaching you to ask this question, but it was your minister saying, I want to stop VLTs in certain places; what is the outcome? Would you be able to answer him in that case?

Mr. Pruden: It becomes a policy choice that I had identified at the beginning of this opening statement. Currently, the policy is that it is left to a provincial local choice or a territorial local choice. The other option, which Bill S-11 sets out, is taking away that option for provinces and territories, and simply saying that they will not be able to place VLTs in bars. Those are the two policy choices.

One would leave the individuals who are concerned about VLTs and gambling addiction to go to each of the provinces that have VLTs. The other policy approach would be one whereby Parliament itself would look after gambling addictions by making this change to the Criminal Code, saying that provinces will not be given that choice any longer.

Senator Milne: I want to correct what I believe was an incorrect interpretation of the law, at least in part, that you mentioned to us in your beginning statement.

I understand that in line 14 of the bill, under the meaning of subsection 198(3) in the Criminal Code, that Lotto 649 and sports betting cannot fall under that sector of the Criminal Code. They do not fall under that sector. Therefore, this bill would not affect them in any way whatsoever.

Mr. Pruden: No, 198(3) defines slot machines, but this bill speaks not only of slot machines but also of video devices, computers and dice games.

This bill can affect more than just the slot machines as they are defined in 198(3) because of its reference.

Senator Milne: I come back to my main question. It is apparent to me if we want this bill to do what it is intended to do, that we have to change the definition of "slot machine" in the Criminal Code. Have you any suggestion on wording, sir, and where this would fit into the Criminal Code?

Mr. Pruden: That is a difficult question because I cannot provide legal advice other than to the Minister of Justice and cabinet colleagues.

Senator Milne: I am sure you can make some suggestions to us. Since we have asked the question, sir, you are required to answer.

Le sénateur Andreychuk : Si j'ai bien compris, il est difficile pour vous de parler des conséquences dans ce domaine tant que vous ne saurez pas ce qu'on veut au niveau politique, ainsi que les politiques visées par le gouvernement, n'est-ce pas?

M. Pruden : C'est bien plus que cela. Peu importe la politique visée par le Parlement fédéral, je ne peux pas parler de la réaction des provinces, puisque je ne peux pas parler en leur nom.

Le sénateur Andreychuk : Si ce n'était pas le Parlement qui vous posait la question, mais votre ministre : je veux enlever les appareils de loterie vidéo en certains endroits quel en sera la conséquence? Pourriez-vous lui répondre, dans ce cas?

M. Pruden : Cela devient un choix d'intérêt public et j'en ai parlé dans mon exposé liminaire. Actuellement, d'après la politique, le choix incombe aux provinces et aux territoires. L'autre possibilité, proposée dans le projet de loi S-11, c'est d'enlever ce choix aux provinces et aux territoires, en disant simplement qu'ils ne pourront installer d'appareils de loterie vidéo dans les bars. Ce sont les deux choix qui s'offrent au gouvernement.

D'une part, on peut laisser ceux qui sont préoccupés par les loteries vidéo et le jeu compulsif s'adresser aux provinces qui autorisent les loteries vidéo. L'autre possibilité, c'est que le Parlement lui-même s'occupe du jeu compulsif en apportant ces modifications au Code criminel, et en privant les provinces de ce choix.

Le sénateur Milne : J'aimerais corriger une interprétation à mon avis incorrecte de la loi, du moins en partie, que vous avez donnée au début de votre exposé.

Je crois qu'à la ligne 12 du projet de loi, « au sens du paragraphe 198(3) » du Code criminel, cela ne comprendrait pas la loterie 6/49 et le pari sportif. Ils ne relèvent pas de cet article du Code criminel. Par conséquent, le projet de loi ne les toucherait aucunement.

M. Pruden : Non, le paragraphe 198(3) donne la définition des appareils à sous, mais ce projet de loi ne parle pas seulement des machines à sous, il traite aussi des ordinateurs, des dispositifs électroniques de visualisation, et des jeux de dés.

Le projet de loi peut toucher d'autres jeux que les appareils à sous définis au paragraphe 198(3), à cause de la référence.

Le sénateur Milne : Je reviens à ma question principale. Il me semble que si nous voulons atteindre les objectifs de ce projet de loi, il nous faut modifier la définition de « appareil à sous » dans le Code criminel. Pouvez-vous nous proposer un libellé, monsieur, et où cela s'insérerait-il dans le Code criminel?

M. Pruden : C'est une question à laquelle il m'est difficile de répondre, puisque je ne peux donner d'avis juridique qu'au ministre de la Justice et à ses collègues du Cabinet.

Le sénateur Milne : Je suis convaincu que vous pouvez nous faire des suggestions. Puisque nous avons posé la question, monsieur, vous êtes tenu de répondre.

Mr. Pruden: No, I am required to give legal advice only to the Minister of Justice and cabinet colleagues.

The Chairman: We have to respect that.

Senator Milne: In the bill, it says, under clause 1, (b.1):

...contrivance or operation described in any of the paragraphs 206(1)(a) to (g) that is operated on or through a computer video device or slot machine within the meaning of subsection 198(3)...

It is within the meaning of this particular subsection, which talks of slot machines meaning:

...any automatic machine or slot machine

(a) that is used or intended to be used for any purpose other than vending merchandise or services, or

(b) that is used or intended to be used for the purpose of vending merchandise or services if

(i) the result of one or any other number of operations of the machine is a matter of chance or uncertainty to the operator;

(ii) as a result of a given number of successive operations by the operator the machine produces different results, or

(iii) on any operation of the machine it discharges or emits a slug or token,

but does not include an automatic machine or slot machine that dispenses as prizes only one or more free games on that machine.

I believe that the definition there excludes Lotto 649 and sports betting.

Mr. Pruden: I understand why you might think that way. However, in the existing section 207(4) of the Criminal Code, and in the proposed section or clause 1 of the bill, the same language is used. The use of the modification, which is within the meaning of subsection 198(3), refers to only slot machine; it does not refer to computer or video devices.

Senator Milne: Precisely.

Mr. Pruden: Subsection 198(3) defines "slot machine." Section 207 speaks about more than slot machines. It speaks about computers, video devices and so forth. When we read slot machine in this clause and they mention 198(3), they are saying 198(3) is mentioned so that people know to look at 198(3) to find out what a slot machine is. There is no need to look at 198(3) for what a computer or video device is.

Senator Milne: I subside gently, more or less.

Senator Ringuette: I am not a lawyer, and I would not pretend to be one, but I have listened to your presentation and to your summary of the progressive changes, since 1969 up to 1979.

M. Pruden : Non, je ne suis tenu de donner des avis juridiques qu'au ministre de la Justice et à ses collègues du Cabinet.

La présidente : Nous devons respecter cela.

Le sénateur Milne : Dans le projet de loi, on dit à l'alinéa 1b.1) :

...dispositifs ou opérations mentionnés aux alinéas 206(1)a) à g) qui sont exploités par un ordinateur, un dispositif électronique de visualisation ou un appareil à sous au sens du paragraphe 198(3)...

Cela relève donc du sens de ce paragraphe, de la définition des appareils à sous :

...toute machine automatique ou appareil à sous

a) employé ou destiné à être employé pour toutes fins autres que la vente de marchandises ou de services;

b) employé ou destiné à être employé pour la vente de marchandises ou de services si

i) le résultat de l'une de n'importe quel nombre d'opérations de la machine est une affaire de hasard ou d'incertitude pour l'opérateur;

ii) en conséquence d'un nombre donné d'opérations successives par l'opérateur, l'appareil produit des résultats différents;

iii) lors d'une opération quelconque de l'appareil, celui-ci émet ou laisse échapper des piécettes ou jetons.

La présente définition exclut une machine automatique ou un appareil à sou qui ne donne en prix qu'une ou plusieurs parties gratuites.

Je crois que cette définition exclut la loterie 6/49 et les paris sportifs.

M. Pruden : Je comprends ce qui vous fait croire cela. Toutefois, au paragraphe 207(4) du Code criminel et à l'article 1 du projet de loi, on emploie les mêmes termes. Le recours à une modification au sens du paragraphe 198(3) ne renvoie qu'aux machines à sous et non pas aux ordinateurs et appareils vidéo.

Le sénateur Milne : Précisément.

M. Pruden : Le paragraphe 198(3) définit « appareil à sous ». L'article 207, lui, s'applique non seulement aux appareils à sous, mais aussi aux ordinateurs, aux appareils vidéo, et cetera. Dans cet article, on renvoie au paragraphe 198(3) pour que tout le monde sache ce qu'est un appareil à sous. Un tel renvoi n'est pas nécessaire pour les ordinateurs ou les appareils vidéo.

Le sénateur Milne : Je suis plus ou moins convaincue, mais je n'insisterai pas davantage.

Le sénateur Ringuette : Je ne suis pas avocate et je ne prétends pas connaître le droit, mais j'ai écouté attentivement votre exposé et votre historique des changements qui se sont produits graduellement de 1969 à 1979.

What you are saying is that the federal government, with the two agreements, has deferred certain gaming devices — video lottery, dice, slot machines and computers — to be under the provincial/territorial responsibility; and within their responsibility, they have to license location. Is that a logical understanding?

Mr. Pruden: As a lawyer, I will put some refinements on that. The Criminal Code, in section 206, creates a number of criminal offences for lotteries and for games of chance. In section 207 in 1969, it created a number of permitted exceptions for the federal government and for provinces. Then in 1979 under the agreement, they said they would not use the federal permission, and in 1985, they actually put a bill before Parliament, that passed, to take away that federal permission.

Therefore, what Parliament has done is to say, this is illegal in section 206; however, where certain lottery schemes are conducted by a province directly, they will be legal, and where the province licenses certain charities, religious organizations and others to do a narrower range of lottery schemes that do not include dice games, slot machines, computers or video devices, those licensed games will also be legal.

The province may choose, and some of them do, to build a provincial government casino as a location.

Senator Ringuette: They have the authority to license gambling location.

Mr. Pruden: If I can take a step back, the Criminal Code allows that the gambling activity will be legal if it is conducted by the province. Some provinces may say that they will take that legal gambling provincial activity into a provincial building. There would be no need for a licence. Other provinces may say that they will do the gambling activity but will use the premises of somebody else.

Senator Ringuette: Therefore, the licence is in regards to location. They are allowed to do that.

Mr. Pruden: Yes.

Senator Ringuette: As a follow up to this, I have heard that currently a person with a laptop computer at home has the opportunity to gamble at home.

How do the provinces legislate that situation?

Mr. Pruden: Again, as a lawyer, I should begin my answer by saying, "it depends." I was taught that long ago in law school.

Senator Ringuette: All things being equal.

Vous avez dit que le gouvernement fédéral, aux termes de deux accords, a cédé aux provinces et territoires la compétence en matière d'appareils de jeu — les appareils de loterie vidéo, les dés, les appareils à sous et les ordinateurs; et que dans l'exercice de cette compétence, les provinces et territoires doivent accorder des licences aux établissements de jeu. Est-ce un résumé logique de vos propos?

M. Pruden : Étant avocat, j'apporterai quelques nuances. L'article 206 du Code criminel crée des infractions relativement aux loteries et aux jeux de hasard. En 1969, l'article 207 a créé des exceptions pour le gouvernement fédéral et les provinces. Puis, en 1979, en vertu d'un accord, le gouvernement fédéral a décidé de ne pas se prévaloir de cette exception et, en 1985, il a fait adopter par le Parlement une loi retirant l'exception accordée au gouvernement fédéral.

Par conséquent, le Parlement, en adoptant l'article 206 du Code criminel, a rendu les jeux de hasard illégaux. Toutefois, les loteries dirigées directement par une province sont légales. De plus, les provinces peuvent accorder des licences à des organismes de charité, à des organisations religieuses et d'autres, licences qui leur permettent d'exploiter certaines loteries excluant les jeux de dés, les appareils à sous, les ordinateurs et les appareils de loterie vidéo.

Les provinces peuvent aussi, et certaines le font, construire leurs propres casinos.

Le sénateur Ringuette : Les provinces ont donc le pouvoir de délivrer des licences aux établissements de jeu.

M. Pruden : Je dirais plutôt que, aux termes du Code criminel, le jeu de hasard est légal s'il est conduit par la province. Certaines provinces préfèrent que le jeu légal n'ait lieu que dans un établissement provincial. Cet établissement n'a pas besoin d'une licence. D'autres provinces conduisent aussi des jeux de hasard dans des établissements dont elles ne sont pas propriétaires.

Le sénateur Ringuette : Par conséquent, la licence s'applique à l'emplacement. La licence autorise les jeux de hasard à un certain emplacement.

M. Pruden : C'est exact.

Le sénateur Ringuette : Comme question complémentaire, j'ai entendu dire qu'à l'heure actuelle, quiconque a un ordinateur portable chez lui peut jouer.

Est-ce que les provinces ont des lois ou des règlements s'appliquant à ce genre de situation?

M. Pruden : Encore une fois, comme je suis avocat, je dois vous répondre en disant d'abord que cela dépend. C'est l'une des premières choses que j'ai apprises à l'école de droit.

Le sénateur Ringuette : Toute autre chose étant égale par ailleurs.

Mr. Pruden: In the case of a provincial government, it may offer its lottery scheme, whatever that is, to residents of the province or with cooperation of another province. They may offer the lottery scheme in that other province. For example, the Atlantic Lottery Corporation offering lottery tickets to its residents is permitted under the Criminal Code.

In addition to that, there will be other people, wherever they are in the world, who might set up some kind of betting, lottery ticket or cyber casino games. They will take players from different countries of the world. It does not mean that it is necessarily legal in the country where the player is sitting, for this company to do that.

Senator Ringuette: There is no control mechanism. We are very sympathetic here; we understand the federal-provincial relations involved. We also understand the financial impacts involved. However, there is a major element that neither the federal government nor the provincial or territorial government can have any control over. That is gambling through the Internet at home.

I am much divided on this because I find that the bill has good intentions, but there is an entire new slate of opportunities to gamble out there that no one can control.

Mr. Pruden: If I can respond to that, you are correct in a sense that in terms of enforcement, it may be impossible to control every Internet gambling offering. However, the Criminal Code very much does control what the provinces, under the Criminal Code, are permitted to offer and how they are to go about it. They cannot poach players from another province. They cannot go out to another country.

That is an important part of control, especially if other countries are ever asked to respect Canada's law. They will want to see that Canada has laws that respect them, in terms of provincial governments poaching people from other countries.

[Translation]

Senator Lapointe: The wording of the amendment presented last year was flawed. We have sought to correct that situation, which was confusing. You referred to crap games and other things, but that is not where the problem lies. The problem has only to do with what you call VLTs, video lottery terminals. In Quebec, they are commonly called video poker, the slot machines in bars that anyone can play; and I would like to point out to you that those slot machines, those VLTs — call them what you will — are always in the most disadvantaged neighborhoods, and you are forgetting — unlike Ms. Ringuette, I am not a lawyer; I rely heavily on the judgment of Senator Joyal, and by the way I gave him a copy of the amendment to be made to the wording of the bill — but I can tell you for sure that the \$100 million collected by Ottawa, to use an expression of Senator Bryden's that I like a lot, "is a piece of cake" compared to the social cost involved.

M. Pruden : Un gouvernement provincial peut offrir ses loteries aux résidents de sa province ou à d'autres provinces, en collaboration avec celles-ci. Par exemple, la Société des loteries de l'Atlantique offre des billets de loterie aux résidents de cette région conformément au Code criminel.

Par ailleurs, des gens, peu importe où ils se trouvent dans le monde, peuvent mettre sur pied un système de paris, de billets de loterie ou de casinos virtuels. Ils font jouer des gens de différents pays. Cela ne signifie toutefois pas que c'est légal dans le pays où se trouve chacun de ces joueurs.

Le sénateur Ringuette : Il n'y a pas de mécanisme de contrôle. Nous sympathisons, nous comprenons qu'il s'agit de relations fédérales-provinciales. Nous comprenons aussi que cela a des répercussions financières. Toutefois, il existe un élément important que ni le gouvernement fédéral, ni les gouvernements provinciaux ou territoriaux ne contrôlent, à savoir le jeu de hasard à domicile sur Internet.

Je suis déchirée, car ce projet de loi repose sur de bonnes intentions, mais il ne traite pas de toutes les occasions de jouer que personne ne contrôle.

M. Pruden : Je tenterai de vous répondre en vous disant qu'il semble impossible de contrôler toutes les formes de jeux de hasard qu'offre Internet. Toutefois, le Code criminel permet de contrôler ce que les provinces ont le droit d'offrir en matière de jeux de hasard et comment elles peuvent le faire. Elles ne peuvent marauder dans les autres provinces ou dans d'autres pays.

C'est un aspect important du contrôle, surtout si on demande un jour aux autres pays de respecter la loi du Canada. Elles voudront s'assurer que les lois du Canada respectent la souveraineté des pays étrangers en empêchant les gouvernements provinciaux de marauder dans les pays étrangers pour y trouver des joueurs.

[Français]

Le sénateur Lapointe : Le libellé de l'amendement que nous avons présenté l'an dernier comportait des failles. Nous avons veillé à remédier à cette situation qui prêtait à confusion. En effet, vous nous parlez de « crap games » et autres, ce n'est pas là qu'est le problème. Le problème concerne strictement ce que vous appelez les VLTs, les loteries vidéo. Au Québec, on appelle cela communément les « videopoker », ce sont les machines à sous qui sont dans les bars, accessibles à tout le monde; et je tiens à vous faire remarquer que ces machines à sous, ces VLTs — appelez-les comme vous voudrez — sont toujours dans des quartiers défavorisés et vous perdez de vue — je ne suis pas, comme Mme Ringuette, avocat; je me fie beaucoup au jugement du sénateur Joyal, d'ailleurs, je lui ai remis une copie de présentation de l'amendement qu'on va apporter au libellé du projet de loi — mais je peux vous certifier que les 100 millions de dollars perçus par Ottawa, pour utiliser une expression du sénateur Bryden que j'aime beaucoup, « it's a piece of cake » comparativement aux coûts des frais sociaux que cela entraîne.

I think that for the provincial governments and for the federal government, it would be a major savings. Three studies that we have come across prove that the social cost of video lottery is three to five times higher than what it brings into government coffers, whether provincial or federal.

I want you to know, and you can tell this to your minister for me, that I am going to fight to the end, I will use the media, everywhere, because 70 or 72 per cent — it is much higher than that now — of Canadians are against those machines being accessible at street level. All we are asking for in this amendment is for the machines to be relocated to places where there is already gambling, like casinos, race tracks, and what is commonly called — I am not sure whether it exists in the other provinces but I know it exists in Quebec — “race clubs.” All we are asking is that gamblers who want to play video lottery terminals go to casinos, not the street corner.

It is because of the terrible accessibility of this scourge that our young people today are killing themselves by the hundreds, families are bankrupted by the thousands and there are so many consequences in terms of crime — because in solving one problem others are created, such as loan sharks or shylocks. I would like to know what Mr. Pruden's reaction is to that.

[English]

Mr. Pruden: I agree that accessibility can expand exposure and that individuals who are exposed to gambling opportunities can become addicted. According to some studies, 3 per cent of the population is addicted or has a problem with gambling.

Other than that comment, I really cannot say more. It is clear; your bill presents the opportunity to make a policy change to what currently exists. It is a change from allowing the provinces to make their decision about putting them into bars.

It is clearly a policy choice, and I cannot comment on the policy. The minister would have to be the one who might comment on any criminal law policies. Officials cannot make statements about policies.

[Translation]

The Chairman: Do you have any other questions, Senator Lapointe?

Senator Lapointe: I am so bad at asking questions that I had better leave it to someone else.

The Chairman: You do understand that Mr. Pruden cannot comment on the social issues involved in making changes.

Senator Lapointe: He can comment on legal issues, but sometimes the legal issues have serious social repercussions. The fact remains that the 3 per cent of Canadians that you referred to earlier is now 5 per cent of Canadians, because of course there is a large percentage of the population that does not gamble. The majority of the population does not gamble at all. If you take

Je pense que pour les gouvernements provinciaux et pour le gouvernement fédéral ce serait une économie importante. Trois recherches sur lesquelles nous avons mis la main prouvent que les coûts sociaux des loteries vidéo sont de trois à cinq fois plus élevés que ce que cela rapporte aux divers paliers de gouvernement, que ce soit provinciaux ou fédéraux.

Je tiens à vous préciser et vous pourrez le dire à votre ministre de ma part, que je vais me rendre jusqu'au bout, j'utiliserai les médias, partout, parce que 70 ou 72 p. 100 — aujourd'hui c'est beaucoup plus élevé que cela — de la population sont contre les machines accessibles dans la rue. Tout ce que nous demandons par cet amendement c'est que l'on relocalise ces machines dans les endroits où il y a déjà du jeu, tel les casinos, les champs de course, les pistes de course, et ce qu'on appelle communément — je ne sais pas si cela existe dans les autres provinces mais je sais que cela existe au Québec — les « hippoclubs ». Tout ce qu'on demande, c'est que les joueurs qui veulent jouer aux loteries vidéo aillent le faire dans les casinos et non au coin de la rue.

C'est la terrible accessibilité de ce fléau qui fait que, aujourd'hui, nos jeunes se suicident par centaines, que des familles sont ruinées par milliers et que les conséquences au niveau de la criminalité — car même si on enraye un problème on en crée d'autres, au niveau des prêteurs sur gages, autrement dit des « shylocks » et autres. J'aimerais connaître la réaction de M. Pruden à cela.

[Traduction]

M. Pruden : Je reconnais que l'accessibilité peut accroître l'exposition et que ceux qui sont exposés à beaucoup d'occasions de jouer peuvent devenir des joueurs pathologiques. Selon certaines études, les problèmes de jeu ou le jeu pathologique touchent 3 p. 100 de la population.

Je ne peux vraiment rien vous dire d'autre. Il est évident que votre projet de loi constitue une occasion de modifier la politique actuelle puisque les provinces n'auront plus le droit de permettre la présence d'appareils de loterie vidéo dans les bars.

C'est un choix de nature politique et je ne peux commenter les orientations politiques. Seul le ministre peut se prononcer sur les politiques en droit criminel. Les fonctionnaires ne peuvent se prononcer sur ces politiques.

[Français]

La présidente : Avez-vous d'autres questions, sénateur Lapointe?

Le sénateur Lapointe : Je suis tellement malhabile dans mes questions que je suis mieux de laisser la parole aux autres.

La présidente : M. Pruden ne peut pas, vous comprendrez, se prononcer sur les questions sociales de faire des changements.

Le sénateur Lapointe : Il peut se prononcer sur des questions légales, mais parfois les questions légales ont des retombées sociales graves. Il reste que les chiffres de 3 p. 100 de la population que vous donniez tantôt, sont maintenant rendus à 5 p. 100 de la population parce qu'il y a quand même un gros pourcentage de la population qui ne joue pas. La majorité de la

5 per cent or 3 per cent of the entire population of Canada, and you reduce it to the gambling population, your 3 per cent becomes 25 or 30 per cent. Research has been done on this by experts. If you say that 3 or 4 per cent of the population are alcoholics, and you spread that percentage over the general population that does not have a drinking problem and you come up with a number, that changes the proportion dramatically. Are you aware of that?

[English]

Mr. Pruden: My understanding was that a large percentage of the Canadian population gambles in some way, if one includes lottery tickets. Perhaps your figure does not include lottery tickets, but the figure I had seen was that more than 50 per cent of the Canadian population gambles during the course of the year, if you include lottery tickets.

Senator Lapointe: Lottery tickets are not gambling to me. It is amusement. To certain addicted person, it could be gambling, but for the population who watches TV and checks the results, there is nothing abnormal.

I consider craps, blackjack, and roulette to be gambling. That which happens in the casinos and especially video pokers are gambling. If you go into this area of thing, your figures will change dramatically.

Mr. Pruden: I understand what you are saying. That is borne out in studies that people who do use especially the machine gambling would have a higher incidence of gambling problems and addiction than individuals who might be doing lottery tickets.

[Translation]

Senator Lapointe: Except for minors; I do not know anyone who is 0.01 per cent addicted to VLTs, if you make the comparison. In any event, thank you for answering the questions. I think that before I dig myself in any deeper, I am going to turn the floor over to someone else.

[English]

Senator Joyal: I would like to go back to the agreement of 1985, because there is an element there with which we will have to deal. I would like to point you to section 1 of the agreement, and I will read it. It is easy to understand. "The Government of Canada undertakes 1.1 to refrain from re-entering the field of gaming and betting except to the extent of its present role under section 198 of the Criminal Code with respect to horse races."

The Government of Canada undertakes to ensure that the rights of the provinces in that field are not reduced or restricted. I restate: The Government of Canada undertakes to ensure that the rights of the provinces in that field are not reduced or restricted. What happens if there is a problem between the

population ne joue à aucun jeu. Si vous prenez 5 p. 100 ou 3 p. 100 de la population entière du pays, et vous la réduisez à la population des joueurs, votre pourcentage de 3 p. 100 deviendra 25 p. 100 ou 30 p. 100. Des recherches ont été faites à ce sujet par des spécialistes. Si vous parlez de 3 p. 100 ou 4 p. 100 de la population qui est alcoolique, et si vous répartissez ce pourcentage sur la population en général qui n'a pas de problème d'alcool et vous arrivez à un tel chiffre, cela change la proportion de façon dramatique. Êtes-vous conscient de cela?

[Traduction]

M. Pruden : Je crois savoir qu'une grande proportion de la population canadienne s'adonne aux jeux de hasard d'une façon ou d'une autre, si l'on inclut dans les jeux de hasard les loteries. Peut-être que vos données n'incluent pas les loteries, mais d'après les chiffres que j'ai vus, 50 p. 100 de la population s'adonne aux jeux de hasard au moins une fois dans une année, si l'on inclut les loteries.

Le sénateur Lapointe : Pour moi, les loteries ne font pas partie des jeux de hasard, elles ne sont qu'un divertissement. Pour un joueur pathologique, ce pourrait être une forme de jeu mais pour la population en général qui vérifie simplement les résultats à la télé, cela n'a rien d'anormal.

À mes yeux, le craps, le vingt-et-un et la roulette sont des jeux de hasard. Les jeux qu'on trouve dans les casinos et surtout le vidéo poker sont des jeux de hasard. Si vous vous limitez à cela, vos données changeront considérablement.

M. Pruden : Je comprends ce que vous dites. Les études démontrent en effet que ceux qui s'adonnent aux loteries vidéo risquent davantage de devenir joueurs pathologiques que ceux qui achètent des billets de loterie.

[Français]

Le sénateur Lapointe : Sauf des mineurs; je ne connais personne qui est devenu accroché à un centième pourcent aux VLTs, si on fait la comparaison. De toute façon, je vous remercie pour avoir répondu aux questions. Je pense qu'avant de m'embourber davantage, je vais passer la parole à d'autres.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : J'aimerais revenir à l'accord de 1985 qui comprend un élément que nous devons aborder. Je vous renvoie à l'article 1 de l'accord qui est facile à comprendre et qui dit essentiellement que le gouvernement du Canada s'engage à se retirer de la vente des billets de loterie et du domaine du jeu- pari et à ne plus y participer, sauf pour exercer son rôle actuel prévu par l'article 198 du Code criminel à l'égard des courses de chevaux.

Dans cet accord, le gouvernement du Canada s'engage aussi à s'assurer que les droits des provinces dans ce domaine ne sont ni réduits ni limités. Je répète, le gouvernement du Canada s'est engagé à ce que les droits des provinces dans ce domaine ne soient ni réduits ni limités. Que se passe-t-il en cas de litige entre le

Government of Canada and the provinces, if the province feels that its rights are reduced or restricted? Later on in the agreement, it is what you have said: They will hold back the payment.

I read section 4: "The payment to be made by the provinces pursuant to paragraphs 2.1 and 2.2 are in consideration of the fulfillment by the Government of Canada of its undertaking under article 1. Should any dispute arise with respect to such fulfillment, the provinces shall be entitled to withhold their payments until such dispute is resolved and to exercise all recourse they may have with respect to such dispute."

If I understand the agreement, it means that the Government of Canada has undertaken to maintain the provinces in their rights to exploit the lottery system by all kinds of means. Video poker is one of them. They could interpret the right to exploit video poker as being a reduction or restriction of their rights. As such, they can withhold their payments.

Let us go back to what you said at the beginning. Last year the federal government received \$59 million. I think you mentioned that for 2003.

Mr. Pruden: It is \$59 million plus, almost \$60 million in 2003.

Senator Joyal: Let us round it up to \$60 million. It is easier to remember. Do you have any idea how much the provinces and territories draw as income with the exploitation of the gaming and betting, or whatever they might exploit with this agreement? Do you have any idea of the figure?

Mr. Pruden: It has been a long time since I saw something in Statistics Canada, but it is measured in the billions of dollars.

Senator Joyal: Let us say it is big, in comparison with \$59 million; almost a fraction of that. I am not trying to pin you down. I have here the number of million the Provinces of Quebec, New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island, Newfoundland, Alberta, Manitoba and Saskatchewan receive as net benefit figures that we got from a special report of 2000. In Quebec, for that year, it was \$692 million.

Senator Milne: In Ontario, it is around \$1.5 to \$2 billion.

Senator Joyal: It is multi-billion dollars for all of Canada. Let us make the hypothesis that the province interprets section 1 as the federal government restricting provincial capacity to exploit lotteries. Therefore, they would withhold the payments totalling \$59 million. If we have to negotiate with them in proportion, on \$60 million in proportion to the overall billions, we have to accept that the provinces will reduce payments proportionately to what the video system limitation will extract from revenue. In fact, the federal government will be bearing the cost, not the provinces. The provinces have the capacity to say to us, you will reduce your income.

gouvernement du Canada et les provinces, si les provinces estiment que leurs droits sont réduits ou limités? C'est prévu aussi à l'accord qui dispose que dans un tel cas, les provinces refusent de verser la somme prévue en contrepartie.

L'article 4 stipule que les provinces versent une somme conformément aux articles 2.1 et 2.2 et, en contrepartie, le gouvernement du Canada remplit l'engagement prévu à l'article 1. Dans le cas d'un litige relativement au respect de cet engagement, les provinces ont le droit de refuser de faire les versements jusqu'à ce que le litige soit réglé et de prendre tous les recours qu'elles ont relativement au différend.

Si je comprends bien l'accord, le gouvernement du Canada s'est engagé à maintenir le droit des provinces à exploiter des loteries par différents moyens, dont le vidéopoker. Elles pourraient juger qu'on limite leur droit d'exploiter des appareils de loterie vidéo et que cela constitue une réduction ou une restriction de leurs droits. Du coup, elles pourraient refuser de payer.

Revenons à ce que vous avez dit au début. L'an dernier, le gouvernement fédéral a reçu 59 millions de dollars. Je crois que vous avez dit que c'était pour l'année 2003.

M. Pruden : En fait, c'est plus de 59 millions, près de 60 millions de dollars pour 2003.

Le sénateur Joyal : Arrondissons donc à 60 millions de dollars, c'est plus facile à retenir. Avez-vous une idée des revenus des provinces et territoires provenant de l'exploitation de jeux de hasard et de paris et autres loteries exploitées aux termes de cet accord? Avez-vous une idée de ce que cela pourrait être?

M. Pruden : Cela fait déjà un bon moment que j'ai vu les chiffres de Statistique Canada à ce sujet, mais c'est dans les milliards de dollars.

Le sénateur Joyal : Disons que c'est une somme considérable en comparaison à 59 millions de dollars, que c'est une fraction. Je ne veux pas vous mettre sur la sellette, mais j'ai ici un rapport spécial de l'an 2000 qui donne le montant des avantages nets qu'ont retiré le Québec, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve, l'Alberta, le Manitoba et la Saskatchewan. Au Québec, pour l'an 2000, les avantages nets ont totalisé 692 millions de dollars.

Le sénateur Milne : En Ontario, c'était de 1,5 à 2 milliards de dollars.

Le sénateur Joyal : Cela représente donc plusieurs milliards de dollars pour tout le Canada. Supposons qu'une province juge qu'avec cet article 1, le gouvernement fédéral limite la capacité d'exploiter des loteries. Ensemble, les provinces pourraient refuser de verser des sommes totalisant 59 millions de dollars. Si nous devons négocier une somme proportionnelle, en calculant ce que 60 millions de dollars représentent proportionnellement à plusieurs milliards, nous devons conclure que les provinces réduiront leurs paiements proportionnellement aux pertes qu'elles devront essuyer dès lors que le gouvernement fédéral limiterait leur capacité d'exploiter des appareils de loterie vidéo. C'est donc le gouvernement fédéral qui assumerait les coûts, et non les provinces. Les provinces pourraient nous obliger à réduire nos revenus.

In other words, I was under the impression that we would deprive the provinces of revenue, but it is the reverse. It is the federal government who, at the end of it, might be called upon to pay for the amendment to the Criminal Code. The provinces have the capacity to say, on the \$60 million we pay you, there is — let us put a figure — \$10 million from video poker that we will not be able to get revenue from because it will no longer be allowed in the bar on the corner of your favourite street.

In other words, the whole of that political decision comes back to the federal government, because it will be the one to bear the cost of the proposal of Senator Lapointe. Is my reasoning twisted, or do you think that it is what, in fact, could happen?

Mr. Pruden: Certainly, the payments, in part or in whole, might be withheld. In addition, there might also be consequences for federal/provincial/territorial relations.

The Chairman: If I may interject, Senator Joyal, our witnesses tomorrow will be able to answer questions regarding revenues from the provinces. The answers will be given tomorrow.

Senator Joyal: We could pin it down much closer to what could be the cost. Of course, if the federal government accepts to reopen the agreement in a way that we are contemplating, it is for the public good. It is not because the federal government wants to embarrass the provinces. It is because the federal government is under the conviction that video poker on the corner of the street is a social plague. That is why we have a consensus around this table on the substance of the objective of Senator Lapointe. However, we have to be able to understand the financial consequences for the federal government in the context of this agreement.

I was under the impression at the beginning when we raised the issue of the federal/provincial agreement that the provinces would lose money. Of course, the provinces would lose money, but they could diminish what they pay to the federal government proportionately. At the end of it, it will be the federal government.

In other words, what you are telling us today is that we should run after the federal government more than after the provinces.

Mr. Pruden: In a sense, the provinces might not find enough dedicated gambling premises to place all the VLTs they now have in bars. To that extent, they may well be losing some of the money they now make from VLTs in bars.

If that were the case, the provinces, through the loss of VLT revenues or some of their VLT revenues, would have an economic impact. In addition, because of the agreement, the federal government might expect to see some economic impact on all or part of the annual instalment being paid.

Also, what I am trying to indicate is it might have an impact for the general relations of the federal and provincial/territorial governments.

Autrement dit, je croyais que nous priverions les provinces de revenus, mais c'est l'inverse. C'est le gouvernement fédéral qui, en dernière analyse, pourrait être appelé à payer cette modification au Code criminel. Les provinces seront en mesure de dire que, sur les 60 millions de dollars que nous vous versons, 10 millions de dollars — prenons un chiffre au hasard — proviennent des loteries vidéo; nous perdrons ces revenus puisque les appareils de loterie vidéo ne seront plus permis dans les bars de quartier.

Par conséquent, il incombe au gouvernement fédéral de prendre cette décision politique puisque c'est lui qui assumera les coûts de la proposition du sénateur Lapointe. Mon raisonnement est-il tout à fait tordu ou croyez-vous que c'est une hypothèse plausible?

M. Pruden : Il est certain que les versements pourraient être retenus en partie ou en entier. De plus, cela pourrait nuire aux relations fédérales-provinciales-territoriales.

La présidente : Si je peux me permettre de vous interrompre, sénateur Joyal, nos témoins de demain pourront probablement répondre aux questions sur les revenus des provinces. Nous aurons ces réponses demain.

Le sénateur Joyal : Nous aurons une idée plus précise des coûts. Bien sûr, si le gouvernement fédéral accepte de renégocier l'accord, ce sera pour le bien commun et non pas parce que le gouvernement fédéral veut mettre les provinces dans l'embarras. C'est simplement que le gouvernement fédéral est convaincu que les appareils de loterie vidéo qu'on retrouve un peu partout sont une véritable plaie pour notre société. Il y a consensus au sein de ce comité sur le fond du projet de loi du sénateur Lapointe. Toutefois, nous devons bien en comprendre les conséquences financières pour le gouvernement fédéral dans le contexte de cet accord.

Au début, quand nous avons soulevé la question de l'accord entre le fédéral et les provinces, je croyais que les provinces essuieraient des pertes. Il est certain que les provinces perdraient de l'argent, mais elles pourraient diminuer d'autant les versements qu'elles font au gouvernement fédéral. Au bout du compte, c'est Ottawa qui paiera.

Vous nous dites donc aujourd'hui que nous devrions nous attaquer plutôt au gouvernement fédéral qu'aux provinces.

M. Pruden : Il se peut que les provinces ne trouvent pas suffisamment d'établissements consacrés exclusivement aux jeux de hasard où elles pourront installer les appareils de loterie vidéo qui se trouvent actuellement dans les bars. Il se peut donc qu'elles perdent des revenus provenant des appareils de loterie vidéo se trouvant actuellement dans les bars.

Si tel est le cas, cela aurait une incidence financière sur les provinces qui perdraient une part ou la totalité des revenus provenant des appareils de loterie vidéo. Et il est vrai que, en vertu de l'accord, le fédéral pourrait s'attendre à en subir les conséquences aussi puisque les sommes qui lui sont versées chaque année pourraient baisser d'autant.

De plus, je crois que cela pourrait avoir une incidence sur les relations entre Ottawa et les provinces et les territoires de façon plus générale.

Senator Joyal: I agree with that in principle, but if I remember what I have read in the paper — I am quoting the provincial minister of finance of my own province, Mr. Yves Séguin — I understand, for instance, in Quebec this year or next year, that they will reduce the number of VLTs by 700 or so in the bars, and that they will pay in compensation to the land owner, or to the operator of the bar who benefited from the VLT exploitation, a year of income.

The worst scenario that we would find ourselves in, in Quebec, is that we might be called upon in the negotiation with the province to pay for a year of income generated by the VLT on the basis of the number of VLTs that would disappear in the province, if they can be located only in the racetrack, casino and other places allowed under the bill.

The province cannot claim — I will use a common language expression — the moon, because they themselves pay only a year of compensation when they withdraw the VLT from some areas because they feel it is a social plague. In other words, we could arrive at a very precise figure on the amount of compensation we could negotiate with the province.

Mr. Pruden: Those are strategies that are quite correctly contemplated, that the government might consider. It would be speculation to say how it actually would play out.

Senator Joyal: Of course. I do not want you to say to me, it will be this figure. I am just trying to reason on the basis of this agreement, which is an agreement that maintains permanent compensation. The principle of this agreement is that there is a permanent compensation year by year. It is as if the federal government had rented the field of lottery, which according to the Criminal Code, falls under the federal government.

We understand that the federal government cannot yield forever its own field of jurisdiction under the penal code. One day, for the matter of public good, things may change in society. The federal government may come to a conclusion that it needs to amend the Criminal Code, or restrict activities for a social benefit we have outlined here.

In other words, a province cannot claim an absolute compensation forever, because there is the principle of renting the field of exclusive jurisdiction of the federal government because they paid an annual compensation. It is a legal way of saying the thing, but that is the way I would understand the substance of the agreement that we have in front of us.

Mr. Pruden: I cannot speak for how the provinces might react to your view. They may accept your view, or they may take another approach to what they would initiate, should Parliament choose to make amendments to the Criminal Code relating to the video lottery terminals.

Again, Parliament is supreme in the sense that it can change the Criminal Code should Parliament choose to do that. Whatever fallout comes from the agreement is separate from Parliament's ability to change the Criminal Code.

Le sénateur Joyal : Je suis d'accord avec vous en théorie, mais si ma mémoire est bonne, d'après ce que j'ai lu dans le journal, le ministre des Finances du Québec, M. Yves Séguin, a indiqué qu'au Québec, par exemple, cette année ou l'an prochain, on réduira le nombre d'appareils de loterie vidéo se trouvant dans les bars de 700 et qu'on versera aux propriétaires de ces bars une indemnité équivalant à une année d'exploitation de ces appareils de loterie vidéo.

Dans le pire des cas, le Québec réclamera du gouvernement fédéral qu'il paie les revenus générés en un an par les appareils de loterie vidéo qui seront supprimés si ces appareils ne peuvent se trouver que dans les hippodromes, les casinos et les autres endroits prévus par le projet de loi.

Les provinces ne peuvent quand même pas demander la lune, pour employer une expression populaire, car elles ne versent elles-mêmes qu'une somme équivalant au revenu annuel quand elles retirent les appareils de loterie vidéo d'une région parce que les effets y sont trop dévastateurs. Autrement dit, on pourrait calculer de façon très précise l'indemnité qui pourrait être versée aux provinces.

M. Pruden : Ce sont là en effet des stratégies que le gouvernement pourrait envisager. Tout ce que je pourrais vous dire à ce sujet ne serait que des conjectures.

Le sénateur Joyal : Bien sûr. Je ne vous demande pas de me dire précisément quel serait le montant de l'indemnité. Je tente simplement de raisonner en fonction du contenu de cet accord qui prévoit un dédommagement permanent. Cet accord se fonde sur le principe du dédommagement permanent versé chaque année. C'est un peu comme si le gouvernement fédéral avait loué aux provinces le champ de compétence des loteries qui, en vertu du Code criminel, relève de la compétence fédérale.

Nous comprenons que le gouvernement fédéral ne puisse céder pour toujours un de ses champs de compétence en vertu du Code criminel. Un jour, pour l'intérêt public, les choses pourraient changer. Le gouvernement fédéral pourrait conclure qu'il doit modifier le Code criminel ou restreindre certaines activités pour le bien-être de la société.

En d'autres termes, une province ne peut réclamer un dédommagement absolu pour toujours, car, en fait, les provinces occupent ce champ de compétence exclusivement fédéral parce qu'elles versent une indemnité chaque année. C'est une façon un peu legaliste de s'exprimer, mais c'est ainsi que je comprends l'essentiel de l'accord que nous avons sous les yeux.

M. Pruden : Je ne pourrais vous dire comment les provinces réagiraient. Elles pourraient être d'accord avec vous ou adopter une autre approche si le Parlement décidait de modifier le Code criminel en ce qui a trait aux appareils de loterie vidéo.

Je le répète, le Parlement a le pouvoir suprême, puisqu'il peut changer le Code criminel s'il le juge bon. Les retombées de l'accord sont une chose bien distincte de la capacité du Parlement de modifier le Code criminel.

Senator Joyal: I have tried to build reasoning here that would run the test of legal minds, because this is part of what we have to envisage in practical terms. I am relieved by your testimony because then we will know at the end of it who will pay the tab; and at the end of it, it will be the federal government within its envelope of \$60 million a year that the other government receives. It will be a percentage of this, on the basis of billions of dollars that the province receives for the whole of it. It will be a fraction of \$60 million.

Is the Government of Canada ready to take the cut?

The Chairman: These are questions that we have to ask the ministers and not senior officers.

Senator Joyal: Exactly; I will not ask for an answer on this.

Mr. Pruden: If the litigation were initiated by provinces, we do not know that it would be limited to the payment that Canada receives. The provinces might feel their damages are greater than the payment that Canada now receives.

Senator Joyal: I agree; when you start a negotiation, you put everything on the table. I do not have a problem with that. We have seen that regularly each day in any negotiation. However, if push comes to shove, let us come to the real basic obligations that the federal government has. In the context of renting the field, we are renting to the provinces on the basis of compensation the exclusive competence that exists under the Criminal Code to regulate lottery and all gambling activities. That is the way, essentially, one can argue on this basis.

Mr. Pruden: Parliament, of course, retains its constitutional legislative authority; by the legislation that exists in the Criminal Code, certain exceptions to what would otherwise be a criminal offence are created.

It is correct that each year Canada receives money from the provinces under the agreements.

Senator Joyal: By compensation?

Mr. Pruden: The moneys in 1979 were given because Canada agreed to stop using its own permission to conduct lotteries. In 1985, the monies were given and in return the government said it would put a bill before Parliament. That bill did pass, and the payments are made under this agreement. Canada then took out of the Criminal Code the permission that had existed from 1969 for Canada, under the Criminal Code, to conduct lotteries.

Senator Ringuette: I have a question that perhaps our researcher could look up. I was listening to Senator Joyal about the financial implications. I was wondering if revenue from gambling is one of the 33 elements within the equalization transfer scheme.

The Chairman: No, I do not think so.

Le sénateur Joyal : Je tente de trouver un raisonnement qui soit conforme au critère juridique, car nous devons penser à tout cela en pratique. Je suis soulagé par votre témoignage car nous savons maintenant qui paiera en dernière analyse : ce sera le gouvernement fédéral qui paiera à même les 60 millions de dollars qu'il reçoit des provinces et territoires chaque année. Cette somme sera réduite en fonction des pertes que devront essuyer les provinces. Ce sera une fraction de 60 millions de dollars.

Le gouvernement du Canada est-il prêt à assumer cette réduction?

La présidente : Ce sont des questions qu'il faudrait poser au ministre et non pas aux hauts fonctionnaires.

Le sénateur Joyal : Oui, vous avez raison. Je n'attends pas de réponse de la part du témoin.

M. Pruden : Si ce sont les provinces qui intentent une poursuite, elles ne se limiteront peut-être pas au versement qu'elles font au gouvernement du Canada. Les provinces jugeront peut-être que les dommages sont supérieurs aux sommes qu'elles versent actuellement au gouvernement du Canada.

Le sénateur Joyal : J'abonde dans le même sens que vous : quand on négocie, rien n'est sacré. Je n'y vois pas d'objection. C'est toujours ainsi que se passent les négociations. Toutefois, si les négociations s'avèrent difficiles, il faudra déterminer les obligations fondamentales du gouvernement fédéral. En l'occurrence, nous louons aux provinces, en échange d'une indemnité, la compétence exclusive de réglementer les loteries et les jeux de hasard en vertu du Code criminel. C'est là un argument qu'on pourrait très bien faire valoir.

M. Pruden : Il est certain que le Parlement conserve son pouvoir législatif conformément à la Constitution. C'est en apportant des modifications législatives au Code criminel qu'on a pu créer des exceptions dans des cas qui autrement auraient constitué des infractions.

Il est vrai que, chaque année, le Canada reçoit des sommes des provinces aux termes de ces accords.

Le sénateur Joyal : C'est une indemnité?

M. Pruden : En 1979, les provinces ont accepté de verser ces sommes parce que le Canada avait accepté de renoncer à l'exception qui lui permettait d'exploiter des loteries. En 1985, les provinces ont accepté de verser une indemnité en échange de l'adoption d'une loi par le Parlement. Ce projet de loi a été adopté et les paiements sont faits conformément à cet accord. Le Canada a retiré du Code criminel l'exception qui existait depuis 1969 et qui permettait au Canada d'exploiter des loteries en vertu du Code criminel.

Le sénateur Ringuette : J'ai une question à laquelle notre attaché de recherche pourra peut-être trouver une réponse. J'ai écouté ce qu'a dit le sénateur Joyal sur les répercussions financières. Je me demandais si les revenus provenant des jeux de hasard constituaient l'un des 33 éléments du régime de la péréquation.

La présidente : Non, je ne crois pas.

Senator Ringuette: It is not?

The Chairman: No.

Senator Joyal: I do not want to answer for the witness, but —

Senator Ringuette: I do not care who answers, as long as I have an answer.

[Translation]

Senator Lapointe: I just have one quick comment to make.

[English]

Mr. Pruden: I do not know anything about the transfer payments. I would appreciate if someone else could answer.

The Chairman: We will ask the witness tomorrow if he can answer that question.

Senator Joyal: I remember having read a list of criteria and I do not remember —

The Chairman: That is the way I feel too.

[Translation]

Senator Lapointe: I should have stayed in school longer and become a lawyer; that way, I could have made simple things more complicated.

[English]

The Chairman: Thank you, Mr. Pruden, for your presence here. Tomorrow morning we will meet at 10:45.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, December 2, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-11, to amend the Criminal Code (lottery schemes), met this day at 10:50 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the chair.

[English]

The Chairman: We are studying, Bill S-11, lottery schemes. Our witness this morning is Mr. Azmier, a Senior Policy Analyst of Canada West Foundation.

We will hear from you, and I am sure my colleagues will have many questions to ask.

Mr. Jason J. Azmier, Senior Policy Analyst, Canada West Foundation: I am a Senior Policy Analyst with Canada West Foundation, a research institute located in Western Canada. It is non-profit and non-partisan.

I have been there for 10 years. My degrees are in commerce and political science, from the University of Calgary.

Le sénateur Ringuette : Non?

La présidente : Non.

Le sénateur Joyal : Je ne veux pas répondre à la place du témoin, mais...

Le sénateur Ringuette : Peu m'importe qui répond, du moment que j'ai une réponse.

[Français]

Le sénateur Lapointe : J'ai juste une petite remarque à faire.

[Traduction]

M. Pruden : Je ne connais rien aux paiements de transfert. Je serais bien heureux que quelqu'un d'autre réponde.

La présidente : Nous poserons la question à notre témoin de demain.

Le sénateur Joyal : Je me souviens avoir lu la liste des critères mais je ne souviens pas...

La présidente : C'est comme moi.

[Français]

Le sénateur Lapointe : J'aurais dû étudier plus longtemps et devenir avocat; comme cela j'aurais pu compliquer les choses simples.

[Traduction]

La présidente : Merci, monsieur Pruden, d'être venu. Notre prochaine séance se tiendra demain à 10 h 45.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 2 décembre 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel (loteries), se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, pour en faire l'examen.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente : Nous sommes en train d'examiner le projet de loi S-11 concernant les loteries. Ce matin, nous accueillons comme témoin M. Azmier, analyste principal de politiques à la Canada West Foundation.

Monsieur Azmier, nous allons commencer par vous entendre, après quoi je suis sûre que mes collègues auront de nombreuses questions à vous poser.

M. Jason J. Azmier, analyste principal de politiques, Canada West Foundation : Je suis analyste principal de politiques à la Canada West Foundation, un institut de recherche impartial et sans but lucratif de l'ouest du Canada.

J'y travaille depuis dix ans. J'ai fait mes études en commerce et en sciences politiques à l'Université de Calgary.

In 1997, I began researching gambling as a public policy issue. That led to the development of a four-year study on the gambling policy in Canada. The study produced 18 reports. There are about 700 pages of printed material. I have provided you with some information on it.

The study was unique in a couple of ways. It concluded in 2002. While I am still commenting and speaking on the work, we do not keep track of all the latest statistics. I am familiar with them and can speak to them, but they are not my area of expertise.

I will mention other items of note about the work that I have done. It was not funded by any federal or provincial government group, nor any advocacy groups either pro or against gambling, which is somewhat unique as well in any of the studies done to date. There tends to have been a government or advocacy group backing other studies. The conclusions from my work are unique as a result of that as well.

We were deliberate in not using normative judgments of good or bad associated with gambling. The information was provided upon which individuals could make decisions regarding good or bad. We did draw conclusions and make recommendations. I provided you with a copy of them today in our final report. Under seven headings, there are a number of smaller recommendations some of which are on points relevant to the discussions today.

I am here for information so I thought I would highlight three key findings of our work that I think are related to the bill under discussion.

I found reference a number of times in the proceedings to date regarding the public survey we did in June of 1999. This public opinion work was across the country; 2,200 Canadians were consulted. It is the only public opinion work we have to date that provides a national perspective on gambling to this extent.

The question of whether video lottery terminals, VLTs, should be moved was specifically asked. We asked: "Should video lottery terminals be limited to race tracks and casinos?" Seventy per cent of Canadians agreed with that statement.

Please turn to page 2 of the handout. I provided more information to underline the strength of this agreement. It is somewhat remarkable. Forty-nine per cent of Canadians were in strong agreement with this statement. We asked about 18 different policy questions. This came in as number two. The only question with stronger agreement was whether bingo halls should be limited to access of 18 years of age or over.

The strength of the agreement is remarkable when you look at some of the demographic breakdowns. The SA column refers to strong agreement. Region, education level, income, sex,

En 1997, j'ai commencé à m'intéresser au jeu en tant qu'enjeu de la politique gouvernementale. Cette recherche a mené à une étude de quatre ans sur la politique relative aux jeux d'argent au Canada qui a produit 18 rapports représentant quelque 700 pages d'imprimés. Je vous ai fourni de la documentation à ce sujet.

L'étude, qui a pris fin en 2002, était unique de plus d'une façon. Alors que je continue de la commenter et de prendre la parole à son sujet, je n'ai pas suivi toute la statistique publiée récemment. Je la connais et je peux en parler, mais ce n'est pas mon domaine de spécialité.

J'aimerais donner quelques précisions au sujet de mon travail. Je n'ai pas reçu de subvention, ni du gouvernement fédéral ou du gouvernement provincial, ni de groupes de revendication militant pour ou contre le jeu, ce qui est aussi en quelque sorte unique par rapport à toutes les études faites sur le sujet jusqu'ici. Les autres études ont en effet tendance à avoir reçu l'appui d'un gouvernement ou d'un groupe de revendication. Par conséquent, les conclusions de mon travail sont uniques en ce sens.

C'est délibérément que nous n'avons pas posé de jugement normatif quant à ce qui est bon ou mauvais dans le jeu. L'information grâce à laquelle les personnes pouvaient décider si c'était bon ou mauvais a été fournie. Par contre, nous avons tiré des conclusions et fait des recommandations. Vous en trouverez copie dans le rapport final que je vous ai apporté aujourd'hui. Sous sept rubriques, vous trouverez des recommandations de plus faible portée dont certaines portent sur des points liés au débat d'aujourd'hui.

Je suis ici pour vous fournir de l'information. J'ai donc cru bon de faire ressortir les trois grandes conclusions de nos travaux qui ont un lien avec le projet de loi à l'étude.

J'ai constaté plusieurs mentions, dans les délibérations que vous avez tenues jusqu'ici, du sondage d'opinion que nous avons fait en juin 1999. Ce sondage pancanadien a permis de consulter 2 200 Canadiens. C'est le seul sondage d'opinion qui nous fournisse un point de vue aussi national sur le jeu.

La question de savoir si les appareils de loterie vidéo ou, comme on les appelle, les ALV devraient être limités à certains lieux a été posée. Nous avons demandé : « Les appareils de loterie vidéo devraient-ils être restreints aux hippodromes et aux casinos? ». Soixante-dix pour cent des Canadiens étaient d'accord avec cet énoncé.

Si vous passez à la page 2 de ce qui vous a été remis, j'ai fourni plus d'information pour souligner à quel point cette opinion est solide, ce qui en soi est remarquable. Quarante-neuf pour cent des Canadiens étaient entièrement d'accord avec cet énoncé, le deuxième d'une série de quelque 18 questions différentes au sujet de la politique. La seule question qui ait suscité un plus grand accord était de savoir si les salles de bingo devraient être interdites aux moins de 18 ans.

Vous pouvez voir à quel point cette opinion est solide si vous examinez la ventilation des données démographiques. Ainsi, la colonne intitulée SA qui fait état de ceux qui sont entièrement

employment status or age did not matter. There was strong agreement against all of those demographic variables by a three-to-one factor over the strong-disagreement group.

I would also highlight that we asked questions regarding participation to determine if this were just a specific segment of the group that was strongly in favour. Religious participation had no effect. Forty-eight per cent of those who never attend church indicated strong agreement that this is something they would like to see implemented.

We asked whether they did or did not participate in gambling, just as a preference issue. It made almost no difference. There was 47 per cent strong agreement. Adding the agreement numbers, you get to the 70 per cent range on this public policy issue.

I draw your attention to the item labelled "segment." We did a segmented analysis of our data set, grouping Canadians into five groups: anti-gambling — those who have strong moral convictions against gambling; those who are concerned about gambling; those who are moderate; those who are disinterested — the biggest group in Canada; and those who are pro-gambling. Even the last group that I mentioned, pro-gambling, were in strong agreement. Thirty-seven per cent strongly agreed, even though they were pro-gambling, that the location of VLTs should be limited, with a two-to-one ratio over strong disagreement.

This issue regarding the movement of video lottery terminals is not an emerging issue. I can refer you to 1995 to the first provincial study that looked at gambling policy in the provinces. It was done in Alberta. One of the first and strongest recommendations of that 1995 review, three years after the introduction of the machines, was that they should be moved out of the bars and into the casinos. The lottery review committee included five sitting MLAs at the time in Alberta. MLA Judy Gordon is on record several times in suggesting that this was something the public wanted and desired.

Drs. Garry Smith and Harold Wynne, whose study is also in your package, went through Alberta Hansard. They found that in 1996, the-then gaming minister in Alberta recommended to the Ontario counterpart that VLTs should never have been put into the bars in Alberta. As you probably know, Ontario shortly thereafter changed its viewpoint on VLTs.

I also had the opportunity to follow the citizen-led actions in Alberta that led to the development of petitions of over 250,000 signatures, the largest municipal petitions in Canada to date. It related to matters of voting on VLTs. Thirty-seven municipalities in Alberta voted on VLTs in 1998. I watched that process from start to finish as part of my work.

d'accord signale une opinion forte. La région, le niveau de scolarité, le revenu, le sexe, l'emploi ou l'âge, rien de tout cela n'a d'influence. Contre toutes ces variables démographiques, l'opinion demeure forte par un facteur de trois contre un par rapport au groupe en désaccord total.

J'aimerais aussi faire remarquer que nous avons posé des questions au sujet de la participation pour voir s'il s'agissait simplement d'un segment précis de la population qui était entièrement d'accord. La pratique religieuse n'avait aucune influence. Quarante-huit pour cent de ceux qui ne sont jamais allés à l'église étaient entièrement d'accord pour qu'une mesure pareille soit prise.

Nous leur avons demandé s'il leur arrivait de jouer, simplement à titre de préférence. Il n'y avait presque pas de différence. Quarante-sept pour cent d'entre eux étaient entièrement d'accord. Si on additionne tous ceux qui sont d'accord, on obtient une opinion partagée par 70 p. 100 des répondants.

J'attire votre attention sur la partie « Segment ». Nous avons fait une analyse fragmentée de notre série de données, en classant les Canadiens en cinq groupes : ceux qui sont contre le jeu — qui ont de fortes convictions morales contre le jeu —; ceux que le jeu préoccupe; les modérés; les désintéressés — le plus important groupe au Canada —; et ceux qui sont pour le jeu. Même le dernier groupe que j'ai mentionné, les pro-jeu, étaient entièrement d'accord. Trente-sept pour cent étaient entièrement d'accord, même s'ils étaient pro-jeu, pour que l'on restreigne les endroits où il peut y avoir des ALV, le rapport étant de deux contre un.

Le débat sur l'interdiction des ALV n'a rien de nouveau. À cet égard, je vous renvoie à la première étude provinciale consacrée à la politique du jeu dans les provinces, menée en 1995. Elle a été effectuée en Alberta. Une des premières et des plus fortes recommandations de cette étude, trois ans après la légalisation des appareils, était qu'ils soient retirés des bars et autorisés dans les casinos. Le comité d'examen des loteries incluait cinq membres de l'assemblée législative de l'Alberta. La députée provinciale Judy Gordon a plusieurs fois déclaré officiellement que c'était ce que souhaitait le public.

MM. Garry Smith et Harold Wynne, dont l'étude figure également dans votre documentation, ont épluché le harsard de l'assemblée législative de l'Alberta. Ils ont découvert qu'en 1996, le ministre du Jeu d'alors en Alberta avait dit à son homologue ontarien qu'on n'aurait jamais dû autoriser les appareils de loterie vidéos dans les bars de l'Alberta. Comme vous le savez probablement, l'Ontario s'est peu de temps après ravisée au sujet de ces appareils.

J'ai également eu l'occasion de suivre des initiatives prises par des citoyens de l'Alberta qui ont mené à la présentation de pétitions comportant plus de 250 000 signatures, les plus importantes pétitions présentées à une municipalité au Canada jusqu'ici. Elles portaient sur des questions de vote au sujet des appareils de loterie vidéos. Trente-sept municipalités de l'Alberta se sont prononcées au sujet de ces appareils en 1998. J'ai suivi le processus du début jusqu'à la fin dans le cadre de mes travaux.

The voting was done on the hard-line question of all VLTs or none. There was no middle-point position.

Even with those hard-line positions, the people of the province voted about 55 per cent in favour of keeping the machines, which would be replicated a year later in the New Brunswick province-wide referendum on the same question.

We were following the process to identify what the middle-position outcome would be. What do you really want to see happen? Through some polling work that we did, we could get to citizens regarding that.

The results are on page 4 of the work. About 54 per cent responded to an open question that VLTs being restricted to casinos would be the best solution. Removing all VLTs comprised another 17 per cent. The strong point of view of Canadians, had they had the opportunity to vote on these issues, would have been to move them to the casinos at that point in time.

Our findings were that this position has the greatest appeal to Canadians because it satisfies the libertarian arguments regarding freedom of choice, the right to play, but it still addresses the accessibility concerns about people stumbling into bars that may not otherwise have any predisposition to gamble and the additional factors of alcohol, which has been spoken to before.

There were a few publicly held concerns about the negative impact on the hospitality sector as a whole. There were vocal concerns from individuals in hospitality associations that were involved, but, in surveying, that did not come up as a concern.

My conclusions on the matter, which I have previously written on, is highlighted by one of the recommendations at the end of the report. Gambling policies in this country ought to best reflect the desire of Canadians. Therefore I would be supportive of what this bill is attempting to accomplish because it does satisfy that goal.

Changes of this nature ought to be in the interests of the provincial governments in their desire to maintain gambling revenues. By matching public desires with current policies, the provinces are less likely to have public outrage that could be caused by several thousand people changing their mind, which would cause a complete reduction of gambling revenues that are arguably quite important to governments.

The second point this morning relates to the distribution of revenue. As you may be aware, each jurisdiction handles this issue somewhat differently. The average for the country is about 25 per cent of return of the profit to the retailer with about 75 per cent going to the governments. While this represents significant cash injection for the retailers, it is significant out-transfer of revenues from the region. Redistribution to that region is more indirectly through government services. There is a re-injection of cash to that area but it is on an indirect basis, not a per-capita or per-spending

On a demandé à la population de se prononcer pour ou contre les ALV, sans possibilité de position modérée.

En dépit de ces positions extrêmes, les Albertains se sont prononcés à 55 p. 100 en faveur du maintien des appareils, résultat qui sera reproduit un an plus tard lors du référendum provincial du Nouveau-Brunswick sur le même sujet.

Nous suivions le processus afin de voir quelle serait la position modérée. Que souhaitez-vous réellement voir se produire? Grâce à certains sondages, nous pouvions consulter la population à ce sujet.

Vous trouverez le résultat à la page 4. Environ 54 p. 100 de ceux qui ont répondu à une question ouverte ont déclaré que la meilleure solution serait de limiter les ALV aux casinos. Une autre tranche de 17 p. 100 s'est prononcée en faveur de l'interdiction totale de ces appareils. À l'époque, la majorité des Canadiens, s'ils avaient pu se prononcer sur ces questions, auraient souhaité qu'ils soient limités aux casinos.

Nous en avons conclu que cette position était celle qui plaisait le plus aux Canadiens parce qu'elle tient compte des arguments libertaires concernant la liberté de choix, le droit de jouer, mais qu'elles répondaient aussi aux préoccupations relatives à la facilité d'accès, c'est-à-dire à propos de gens qui s'adonnaient au jeu alors qu'autrement, ils n'y auraient peut-être pas été prédisposés et du facteur additionnel de l'alcool, dont il a déjà été question.

Certains ont exprimé des préoccupations au sujet de l'impact négatif que cela pourrait avoir sur le secteur du tourisme. Des membres d'associations d'accueil ont vivement protesté mais, durant les sondages, ce point n'a pas été perçu comme étant une préoccupation.

Mes conclusions en la matière, au sujet desquelles j'ai déjà écrit des articles, sont soulignées dans une des recommandations qui se trouvent à la fin du rapport. Il faudrait que les politiques relatives aux jeux d'argent au Canada reflètent mieux le désir des Canadiens. Par conséquent, je suis favorable à ce que le projet de loi à l'étude tente d'accomplir parce qu'il répond à cet objectif.

Des changements de cette nature devraient correspondre aux intérêts des gouvernements provinciaux qui souhaitent continuer d'empocher des recettes du jeu. En faisant coïncider le désir des Canadiens avec la politique actuelle, les provinces sont moins susceptibles de susciter l'indignation publique si plusieurs milliers de personnes changeaient d'idée, ce qui réduirait à zéro les recettes du jeu qui, peut-on soutenir, sont une bonne source de revenu pour les gouvernements.

Le second point que j'aimerais faire valoir, ce matin, a trait au partage des recettes. Comme vous le savez peut-être, chaque juridiction a sa propre formule. Habituellement, au Canada, le quart des recettes va au commerçant et les trois quarts environ, au gouvernement. Bien que ce partage rapporte beaucoup d'argent aux détaillants, il représente un manque à gagner important pour la région. En effet, le partage avec les régions se fait plus indirectement, par le biais des services gouvernementaux. De l'argent est réinjecté dans les régions, mais de façon indirecte, plutôt qu'en fonction des dépenses par tête. Quel que soit le

basis. Whatever your region happens to contribute through VLT play, it will get back the same as others regardless if they have VLTs or not.

These data suggest that there is no positive economic outcome associated with that activity. This is particularly true in areas where there is little tourism spending. If the VLT playing is being done only by locals, then it is only trapping 25 per cent of the money the individuals are spending in that area. There are much better economic activities and local community generating options available than VLT play. While changes in this activity may result in some bars closing, other restaurants and forms of entertainment may open up as a result. We cannot say that we will lose two servers in a hotel as a result of the changing of VLTs. The servers will find employment elsewhere. There are more efficient forms of capital expenditure available in the rural regions.

I spent about a year studying rural economic development over the past two years. I have not seen any issues regarding how VLT activity is positive to rural economic activity.

The situation is compounded by the fact that while the revenues are leaving, all the social costs are staying. The bulk of social costs are staying in the community that is doing the spending while the return to the community is only a small portion of what it is actually spending.

On the matter of revenue, my final point is that it is unclear what change, if any, this activity would have on government revenues. The change it would bring to the individual retailer revenues is clear.

The concentrations of slot machines that have been done thus far have proven successful at raising revenues. The use of player incentives and advertising could also help reduce the impact of the change, or perhaps even negate any impact should this be decided as a necessary goal of a government.

There are specific social costs and net benefits associated with gambling generally and electronic forms of gambling specifically. I would like to begin with a caution against using these kinds of data for your final decisions on an issue. Conclusions and good information of this nature is likely 10 to 15 years away from our current level of understanding of the issue.

We understand the kinds of things that are gambling costs. If you want to flip to the next page, there are listings of the kinds of things that are social costs, but we have little on quantifying what the costs are. They include bankruptcy; loss of productivity in the workplace; judicial, policing and incarceration; family distress, marital distress, divorce, depression and counselling; and suicide, which is probably the most problematic. At this point, very little counting is done on any of these measures and not in a comparative or systematic way.

montant que fait entrer votre région dans les coffres provinciaux grâce aux recettes tirées des ALV, elle n'obtiendra pas en retour plus que les autres régions, que celles-ci aient des ALV ou pas.

On peut donc dire, à partir de ces données, que cette activité ne produit aucun résultat économique favorable. C'est particulièrement vrai dans les régions où il y a peu de tourisme. Si les ALV sont utilisés uniquement par la population locale, ils ne récoltent que le quart de l'argent dépensé dans cette région. Il existe des options bien plus rentables pour la collectivité locale que le jeu sur appareil vidéo. Bien que des changements apportés à cette activité puissent entraîner la fermeture de certains bars, d'autres restaurants et formes de divertissement s'établiront peut-être. On ne peut attribuer au fait d'avoir interdit les ALV la perte d'emploi de deux serveurs dans un hôtel. Les serveurs se trouveront un emploi ailleurs. Il existe des formes plus efficaces de dépenses de capital pour les régions rurales.

J'ai consacré un an environ à étudier le développement économique rural au cours des deux dernières années. Je n'ai rien vu qui permette d'affirmer que les ALV ont un impact favorable sur l'économie rurale.

La situation est aggravée par le fait que, bien que les recettes sortent de la région, tous les coûts sociaux y demeurent. Le gros des coûts sociaux est absorbé par la collectivité, qui fait les frais tout en ne récupérant qu'une faible partie des recettes.

Pour ce qui est des recettes, j'aimerais faire remarquer, comme dernier point, qu'il n'est pas clair quel impact, si impact il y a, cette activité aurait sur les recettes gouvernementales. Par contre, l'impact sur les recettes de chaque commerçant est clair.

La concentration des appareils à sous qui a eu lieu jusqu'ici a connu du succès comme moyen d'accroître les recettes, et le recours à l'offre d'incitatifs au joueur et à de la publicité pourrait aussi aider à réduire l'impact du changement, voire à l'éliminer complètement, si on décidait que c'était un objectif essentiel du gouvernement.

Des coûts sociaux précis et des avantages nets sont associés à la loterie en règle générale et aux formes électroniques de loterie plus particulièrement. Je vais commencer par vous mettre en garde contre l'utilisation de ce genre de données pour prendre votre décision finale. Il faudra probablement attendre 10 à 15 années encore avant que notre connaissance actuelle de la question produise des conclusions et de bonnes données à cette fin.

Nous connaissons les coûts du jeu. Si vous voulez bien passer à la page suivante, vous trouverez des listes de ce qu'on considère être des coûts sociaux, mais il existe très peu de données permettant de quantifier ces coûts. On y trouve notamment la faillite, la perte de productivité au travail, les comparutions devant des juges, les interventions policières et l'incarcération, le stress imposé à la vie familiale et conjugale, le divorce, la dépression et le counselling, sans oublier bien sûr le suicide, qui est probablement le coût le plus problématique. À ce stade-ci, on cherche très peu à établir le coût de ces mesures et on ne le fait pas de manière comparative ou systématique.

As the issue gains profile, police, doctors, judges, coroners, psychologists and teachers will all develop means to have accounts of this information. It is at an embryonic stage at this point. We can say what costs should be included, but it is difficult to do a net balancing.

However, I would urge you all not to dismiss a lack of progress in our ability to count these measures as an understanding that they are nonexistent. The costs do exist, and they might be quite large. The fact we are not able to measure them does not mean they are not of value, particularly related to suicide. In the research area, we have an opportunity to speak to the survivors of suicide, and none of the dollar values matter to those individuals. It continues to ring true, I am sure, in your deliberations.

For your consideration, to give you an idea of what kinds of things can be done, I have included a few pages out of the Australian *National Review* that relate to social costs and the attribution of those social costs specifically to electronic forms of gambling. This kind of review is long overdue in Canada. It has been called for repeatedly by researchers. I would echo that we need the same kind of review in Canada.

The findings in the *National Review* were that problem gamblers tend to prefer electronic forms of gambling, which is also true in Canada. Electronic forms are responsible for almost three-quarters of the negative costs of gambling, which is table 9.4 of the Australian study. The study concluded that game machines were the least likely form of gambling to provide any net community benefit, which has much to do with the lack of labour intensive outcomes and the specific elements of gaming play.

My concluding comments will be on how VLTs are unique. Researchers have attributed the uniqueness to several primary factors. One is the speed. You can make up to 1200 bets per hour on a three-second outcome. That is a very reinforcing concern and shows also the speed at which an individual can lose their money.

There is the creation of illusion of control or skill associated with the gaming machines. The appealing lights, video and sound enhancements is particularly well matched with the youth that are built on a video game generation. There is deliberate non-random programming of the machines to introduce a few extra near-misses to create the illusion that you are close to winning, or to change and have more small wins and fewer big wins. The accessibility of the machines in non-gaming locations is appealing.

I will turn to my area of greatest strengths on a policy aspect of how VLTs are different. They are unique. Unlike other forms of gaming in this country, we have seen an expansion of the type of gambling after introduction. VLTs are the only form of gambling

À mesure que la question occupera plus de place sur la scène publique, les policiers, les médecins, les juges, les médecins légistes, les psychologues et les enseignants développeront tous des moyens de réunir cette information. Toutefois, l'activité en est au stade embryonnaire seulement. Nous pouvons dire quels coûts devraient être inclus, mais il est difficile de dresser un bilan.

Cependant, je vous demanderais instamment de ne pas croire, en raison d'un manque de progression dans notre capacité de chiffrer ces mesures, que ces coûts n'existent pas. Ils existent, et ils pourraient même être très élevés. Le fait que nous soyons incapables de les mesurer ne signifie pas qu'ils sont négligeables, particulièrement sur le plan du suicide. Nous avons la possibilité de nous entretenir avec les survivants du suicide, et aucune des valeurs exprimées en dollars n'a d'importance pour ces personnes. Je suis sûr que c'est ce que vous entendez également d'autres témoins vous dire.

Comme matière à réflexion, pour vous donner une idée du genre de choses qui peut se faire, j'ai inclus quelques pages extraites du *National Review* d'Australie qui portent sur les coûts sociaux et sur l'attribution de ces coûts plus particulièrement aux formes électroniques de jeu. Ce genre d'examen se fait attendre depuis longtemps au Canada. Les chercheurs le réclament souvent. Moi même, j'estime qu'un examen de ce genre s'impose au Canada.

D'après les conclusions des auteurs de l'article paru dans le *National Review*, les joueurs à problème ont tendance à préférer les formes électroniques de jeu, ce qui est tout aussi vrai au Canada. Ces formes électroniques sont responsables des trois quarts presque des coûts négatifs du jeu, comme en fait état le tableau 9.4 de l'étude australienne. Les auteurs de l'étude concluent que les appareils de jeu sont la forme de jeu la moins susceptible de produire des avantages nets pour la collectivité, en raison en grande partie du manque de résultats à forte intensité de main-d'oeuvre et d'éléments particuliers au jeu.

En guise de conclusion, j'aimerais expliquer en quoi les ALV sont uniques. Des chercheurs ont attribué ce caractère unique à plusieurs grands facteurs, dont la rapidité du jeu. Vous pouvez faire jusqu'à 1 200 paris à l'heure si le résultat est connu en trois secondes. Voilà qui montre bien également comme il est facile de perdre son argent en très peu de temps.

Il y a aussi le fait qu'on crée l'illusion, chez le joueur, qu'il est aux commandes de l'appareil ou que l'appareil exige un talent particulier. Les jeux de lumières, d'images et de sons, tous des caractéristiques attrayantes, sont particulièrement bien adaptés aux jeunes, c'est-à-dire à la génération qui a grandi avec les jeux vidéo. Les appareils sont délibérément programmés de façon non aléatoire pour inclure des quasi-victoires qui donnent l'illusion qu'on est sur le point de gagner ou à modifier l'appareil de manière à faire gagner beaucoup de petits prix et beaucoup moins de grands prix. La facilité d'accès aux appareils dans des lieux qui ne sont pas réservés au jeu est aussi attrayante.

J'aimerais maintenant vous parler de mon domaine de prédilection, soit de la façon dont les ALV sont différents. En fait, ils sont uniques. Contrairement aux autres formes de jeu au pays, ce genre d'appareil a connu de l'expansion, une fois légalisé.

where we have seen more restrictive controls placed successively. In the 14-year history, we have seen them change from non-age restricted locations such as corner stores to the bars and lounges. We have seen them capped in total number. They have been announced and then retracted in some provinces. They have been voted out of communities and subjected to the largest ever municipal petition. There have been attempts to make safer by slowing them down. They have been relocated out of poor neighbourhoods. That makes this form of gambling unique in an otherwise permissive gambling environment in this country.

The Chairman: While studying VLTs and gambling, we discovered that underground, illegal terminals are operating where VLTs have been officially banned. Have you studied that phenomenon?

Mr. Azmier: We looked at gambling and crime generally, and specifically at illegal VLTs. You are probably aware that illegal VLTs were one of the main reasons for bringing in the legal version of the activity. At this point, it is difficult to say whether any change in the number of legal or illegal machines based on the bill under consideration would make a difference. Illegal machines do exist, but they generally offer a prize for an individual who gets a particular score on an amusement machine. A bar will encourage people to play amusement machines. A high score earns you a small cash prize. That is also included in the illegal numbers. Betting on pinball and pool is included in the numbers on illegal machines, so it is not necessarily clear how many black-market machines that look just like the government ones would pop up. If we moved all machines out of bars and lounges and into casinos, you would be better able to tell whether you are playing a legal or illegal machine. Currently, because there are so many illegal machines, if there are three illegal ones and three legal ones, you will not necessarily know the difference. If there are machines where they are not supposed to be, you would know that it may be illegal.

The Chairman: We have been informed that a high percentage of pathological gamblers are addicted to VLTs. Could you give us more detail on the correlation between pathological gambling and video lottery terminals?

Mr. Azmier: That is not my area of research. I am aware of what the research suggests which is that problem gamblers overplay electronic forms of gaming. I provided you with about 30 pages of the Alberta study by Dr. Smith and Dr. Wynne, which came out in January 2004. It underlines your point relating to overplay. Only one in five or one in 10 Canadians play video lottery terminals at all, so when it is said that the average contribution is \$200 to \$250 per capita, if only one in 10 is playing, \$2,000 to \$2,500 is actually the average contribution.

It is said that about 20 per cent of the play in Alberta is by problem gamblers, so that translates to roughly \$200 million coming from problem gamblers in that province.

Les ALV sont la seule forme de jeu à faire l'objet successivement de contrôles plus restrictifs. En 14 ans, ils sont passés de lieux sans restriction d'âge comme les dépanneurs aux bars et aux bars-salons. Leur nombre total a été plafonné. Certaines provinces ont commencé par les autoriser, puis les ont interdits. Des collectivités ont voté pour leur interdiction, et les appareils ont fait l'objet des plus importantes pétitions qu'aient jamais reçues les municipalités. Des efforts ont été déployés en vue de les rendre moins dangereux en les ralentissant. On les a extirpés des quartiers pauvres. Voilà ce qui distingue cette forme de jeu, dans un contexte canadien par ailleurs permissif.

La présidente : Dans le cadre de notre étude des ALV et du jeu, nous avons découvert que des terminaux clandestins étaient utilisés dans des lieux où les ALV avaient été officiellement prohibés. Avez-vous étudié le phénomène?

M. Azmier : Nous avons examiné le jeu et le crime en règle générale et plus particulièrement les ALV interdits. Vous savez probablement que ces appareils sont une des principales raisons qui ont motivé la légalisation de cette activité. À ce stade-ci, il est difficile de savoir si un changement dans le nombre des appareils permis ou interdits aux termes du projet de loi à l'étude aurait une influence. Les appareils illégaux existent, mais ils offrent en règle générale un prix à celui qui obtient un score particulier au jeu automatique. Les bars encouragent leurs clients à s'adonner au jeu automatique. Un score élevé vous donne droit à un petit prix comptant, tout comme les jeux de nombres illégaux. Les paris sur billard électrique font partie du jeu électronique, de sorte qu'il n'est pas forcément clair combien il y aurait d'appareils sur le marché noir qui ressemblent en tous points aux appareils du gouvernement. Si nous sortions tous les appareils des bars et des bars-salons et que nous les installions dans des casinos, il serait plus facile de déterminer si l'appareil est légal ou illégal. Actuellement, parce qu'il y a tant de machines illégales, vous ne pouvez pas forcément faire la différence entre les deux. Par contre, si les appareils se trouvent dans des lieux qui ne sont pas censés en avoir, vous savez qu'il y a de fortes probabilités qu'ils sont illégaux.

La présidente : On nous a dit qu'un fort pourcentage de joueurs pathologiques étaient accros des ALV. Pouvez-vous nous donner plus de précisions sur les liens entre le jeu pathologique et les appareils de loterie vidéo?

M. Azmier : Ce n'est pas mon domaine de recherche. Je sais toutefois que les joueurs à problème s'adonnent trop aux formes électroniques de jeu. Je vous ai fourni 30 pages environ d'une étude albertaine effectuée par MM. Smith et Wynne et parue en janvier 2004. Elle fait ressortir ce que vous dites au sujet de la passion du jeu. Seulement un Canadien sur cinq ou sur dix joue sur les ALV. Donc, quand on dit que la contribution moyenne est de 200 \$ à 250 \$ par tête, si seulement une personne sur dix joue, cela signifie que la contribution moyenne est en réalité de 2 000 \$ à 2 500 \$.

On dit que 20 p. cent du jeu en Alberta sont attribuables à des joueurs à problème, ce qui signifie qu'ils sont la source de 200 millions de dollars à peu près dans la province.

The Chairman: In Quebec, a program was recently launched with the main objective of reducing the presence of VLTs. Lotto Quebec has taken some measure in its 2004-07 plan to address the problem of accessibility and visibility of VLTs. Are you aware of the plan? What is your opinion of the measures proposed by Lotto Quebec?

Mr. Azmier: I am aware of the plan. I believe that all public health approaches to gambling — policies based on the research that suggests that there is a healthier approach to gambling — are positive. As to whether it is a big enough step, it is certainly a bold step for a government to take, and it is unique among governments in Canada, so there is some merit to it. However, it is definitely not the solution Canadians are looking for. They would like to see gambling in gambling-specific locations.

The Chairman: You also said that the social costs related to VLTs are high for Canadian communities. You mentioned job losses and even suicides. Can you approximate how much the negative side of VLTs cost society?

Mr. Azmier: I would love to. As I pointed out in the presentation, I think it would be a disservice to jump to that number with almost no input data. As I said, doctors are not currently measuring this, police are not tracking this and coroners are just starting to ask the questions; and even those are not cohesive.

How can we begin to aggregate those numbers and provide a numerical quantification when we are literally 10 to 15 years away from being able to develop a trend analysis? I can tell you that the cost is significant, and we must not dismiss it simply because we cannot quantify it.

Senator Andreychuk: I want to thank you for your research. This is the start of a very interesting debate. Previously we were just identifying the issues. You have given us much more and I am pleased to see that the Canada West Foundation continues to do this absolutely necessary work. I commend you on this initiative.

You say that the negative impacts have neither been quantified nor studied adequately, and I understand that, because that is what we were grappling with. Even from the first surveys you have done, can you tell us whether there is anything in the negative impacts that is different in this VLT gambling than other types of gambling? Is there anything different in the negative impacts here as opposed to other addictions such as alcohol and drugs? You have noted the categories as economic, problem gambling, work, study, legal, financial, health and treatment. From my experience practising law and sitting on the bench, I believe that many of those are the same. If you have an addiction problem, it shows up in the workplace and in family stress, and leads you to medical services.

Is there anything unique about VLTs in particular and gambling in general?

La présidente : Au Québec, un programme a été lancé récemment avec pour grand objectif de réduire la présence des ALV. Loto-Québec a pris des mesures dans son plan visant la période 2004-2007 en vue de régler le problème de la facilité d'accès et de la visibilité de ces appareils. Êtes-vous au courant du plan? Que pensez-vous des mesures proposées?

M. Azmier : Je connais le plan. À mon avis, toutes les façons d'aborder le jeu qui misent sur la santé publique — des programmes fondés sur la recherche laissent entendre qu'il existe une approche plus saine au jeu — sont positives. Quant à savoir si ces mesures sont suffisamment importantes, c'est là certes une action énergique de la part d'un gouvernement et elle est unique parmi les gouvernements canadiens, de sorte qu'elle a du mérite. Toutefois, ce n'est certes pas la solution que recherchent les Canadiens. Ils aimeraient que le jeu se fasse dans des endroits réservés à cette fin.

La présidente : Vous avez également dit que les coûts sociaux liés aux ALV sont élevés pour les collectivités canadiennes. Vous avez mentionné des pertes d'emploi et même des suicides. Pouvez-vous nous donner une idée approximative du coût pour la société de l'aspect négatif des ALV?

M. Azmier : J'en serais ravi. Comme je l'ai souligné dans mon exposé, nous ne rendrions service à personne en cherchant à quantifier en l'absence presque de données. Comme je l'ai dit, les médecins ne mesurent pas le phénomène actuellement, la police n'en assure pas le suivi et les médecins légistes commencent tout juste à poser des questions. Or, même là, il n'y a pas de cohésion.

Comment pouvons-nous commencer à réunir ces chiffres et à quantifier numériquement quand nous sommes littéralement à 10 ou 15 ans de pouvoir développer une analyse de tendance? Je puis vous dire que le coût est important et qu'il ne faudrait pas le négliger simplement parce que nous sommes incapables de le quantifier.

Le sénateur Andreychuk : Je tiens à vous remercier de votre recherche. Elle lance un débat fort intéressant. Auparavant, nous ne faisons que repérer les questions. Vous nous avez fourni beaucoup plus, et je me réjouis de voir que la Canada West Foundation continue de faire ce travail absolument crucial. Je vous en félicite.

Vous affirmez que les impacts négatifs n'ont été ni quantifiés, ni suffisamment étudiés, ce que je comprends, parce que nous sommes aux prises avec le même problème. À partir des premières études que vous avez faites, pouvez-vous nous dire si les ALV ont des impacts négatifs différents des autres genres de jeux? Y a-t-il quoi que ce soit de différent dans les impacts négatifs par opposition aux autres dépendances comme l'alcool et les drogues? Vous avez parlé de conséquences économiques, de joueurs à problème, de travail, d'étude, de répercussions juridiques et financières, des conséquences sur la santé et du traitement. La pratique du droit et ma fonction de juge me font croire que nombre de ces problèmes sont identiques. Si vous avez un problème de dépendance, il se manifeste au travail, se répercute à la maison et vous force à consulter le médecin.

Le jeu en général et les ALV en particulier ont-ils une caractéristique unique?

Mr. Azmier: The unique concerns related to VLTs are the easy accessibility and the speed. An individual can lose money at a much more rapid rate. The preference of problem gamblers for VLTs is also well known as a form of addiction, because it provides positive reinforcement so quickly. It distinguishes itself as uniquely problematic and the public has picked up on that, not only through research efforts but also through individual knowledge of people who have played these games. One in three or four say they know a person who is a problem gambler, so individuals are starting to become aware of this as well.

In terms of its relationship to other forms of addiction, some of the research, which I think is accurate, suggests that it is more problematic on the financial side, of course, because it is very difficult to lose as much money through an alcohol addiction as one can through a gambling addiction. There are more fraud and crime-related issues associated with this form of gaming.

Depression and suicide would have a lesser impact with this addiction than with alcohol and drugs, for example. I believe that the Australian study also found this.

Senator Andreychuk: Not having studied this matter in depth until we received this legislation, there was always the comment that if VLTs in Saskatchewan were pulled the out of small towns, it would hurt their economy. You are saying it would not. Therefore, it draws me to the conclusion — tell me if I am right — that there has been lobbying on the part of those who have the VLTs because they will lose the income, as opposed to the broader local community. That is an education gap, I guess?

Mr. Azmier: It is factual that there has been lobbying. There have been expenditures. All the public debates usually involve an element of the hospitality industry. I believe that is true. Some of these licensees are receiving \$100,000 a year from gaming activity, so there will be an impact associated with that. My point to you senators would be, it is not a net loss to the community. In fact if you are trapping more of the revenue locally, similar forms of spending might occur on other forms of entertainment. There might be a local theatre group or other local forms of entertainment that would spring up to replace this spending. Northern Alberta is the highest per-capita gaming activity on electronic forms of gambling, in this country. It has to do with individuals in the oil and gas industry having money to spend. They are looking for something to do with their time when they are up there and right now the gambling industry is taking that time. There could be other things developed to better and more efficiently fund the rural activities that have more positive outcomes and do not have as high a social cost associated with them.

Senator Andreychuk: Just a final one on Aboriginal gambling, certainly in Saskatchewan. We had the Aboriginal gaming commission strike an agreement with the Saskatchewan government. Are there any trends or statistics about the

M. Azmier : Les ALV ont ceci de particulier qu'ils sont facilement accessibles et rapides. Une personne peut perdre de l'argent beaucoup plus rapidement. La préférence des joueurs compulsifs pour les loteries vidéo est également bien connue, puisque cette forme de dépendance entraîne un renforcement positif. Il s'agit d'un problème unique et la population l'a compris, non seulement parce que des recherches ont été menées sur le sujet, mais aussi parce qu'il y a des personnes qui connaissent d'autres personnes qui se sont livrées à ce genre d'activité. Une personne sur trois ou quatre affirme connaître un joueur compulsif. On commence donc à se sensibiliser à la problématique.

Pour ce qui est des rapports qui existent entre le jeu et les autres formes d'addiction, certaines études, que je qualifie de fiables, révèlent que la dépendance au jeu entraîne des conséquences financières plus graves, bien entendu, parce qu'il est très difficile de perdre autant d'argent quand on souffre, par exemple, d'alcoolisme. Il y a plus de fraudes et de crimes qui sont associés à la dépendance au jeu.

Par ailleurs, le jeu entraîne moins de cas de dépression et de suicides que l'alcool et la drogue, par exemple. C'est ce qu'a également constaté l'étude australienne.

Le sénateur Andreychuk : Je n'ai jamais eu l'occasion d'examiner la question à fond avant le dépôt de ce projet de loi. On a laissé entendre que si les ALV en Saskatchewan étaient retirés des petites collectivités, leur économie en souffrirait. Vous dites que ce n'est pas le cas. Je conclus donc — corrigez-moi si je me trompe — que les propriétaires de loteries vidéo ont fait du lobbying parce que ce sont eux qui risquent de perdre de l'argent, et non la collectivité dans son ensemble. Il reste encore du travail de sensibilisation à faire, n'est-ce pas?

M. Azmier : Il y a effectivement eu du lobbying. Des dépenses ont été engagées. L'industrie de l'accueil est habituellement présente chaque fois qu'il y a un débat public sur la question. C'est vrai. Certains titulaires de permis reçoivent 100 000 \$ par année des activités de jeux de hasard, de sorte que le retrait de ces appareils aurait un impact. Ce que j'essaie de vous dire, sénateurs, c'est que cela ne se traduirait pas par une perte nette pour la collectivité. En fait, si un plus grand pourcentage des recettes étaient investies à l'échelle locale, d'autres moyens de divertissement pourraient voir le jour et générer des dépenses similaires. Ce pourrait être, par exemple, une troupe locale de théâtre ou une autre forme locale de divertissement. C'est dans le nord de l'Alberta que la pratique des jeux de hasard électroniques, par habitant, est la plus répandue. Les travailleurs de l'industrie du gaz et du pétrole ont de l'argent à dépenser. Ils cherchent à meubler leur temps quand ils sont dans le nord, et à l'heure actuelle, l'industrie du jeu comble leurs besoins. Il faut trouver des moyens plus efficaces de financer des activités rurales qui entraînent des retombées plus positives et des coûts sociaux moins élevés.

Le sénateur Andreychuk : J'aimerais vous poser une dernière question sur les maisons de jeux autochtones, en tout cas en Saskatchewan. La Commission autochtone des jeux de hasard a conclu une entente avec le gouvernement de la Saskatchewan.

Aboriginal issue? Is it a better benefit to the Aboriginal communities because it is controlled differently, or are the statistics pretty well universal for whoever gambles in whatever mode?

Mr. Azmier: No. Specific demographic ethnic groups of the population have a higher propensity for addiction and that holds true in gambling. I have not done any specific studies of Aboriginal groups, but the studies that have been done on this matter show that by factors of perhaps 2, 3 or 4, there are more Aboriginal gambling addiction problems than among the general population. Other studies have tried to get into the Asian populations and have similar types of conclusions.

Senator Andreychuk: Is there a better economic benefit to the Aboriginal communities that have taken on casinos in their area? You told us how it breaks down in the local community and I am interested whether there is more economic benefit to the Aboriginal community that gets into gambling casinos, et cetera?

Mr. Azmier: Whether it is Aboriginal or not, in order to have a net positive impact on the community, you have to be drawing people from outside the community. I am not sure to what extent that occurs. Certainly, some of the northern Aboriginal casinos in Saskatchewan are benefiting from tourism-based activity. This is not VLT gaming though. Let us distinguish a VLT from a casino that is both a labour-intensive activity and a tourist destination. VLTs in hotels are likely capturing some tourism activity because there are individuals staying there. Whether they are from within the region or not is hard to determine. No studies I know of have looked at whether VLTs are keeping a large amount of tourism dollars in the area. That is the only way you can view that as a positive net benefit. Otherwise money is leaving the area and coming back indirectly through broader government services.

Senator Ringuette: I am looking at page 25 of the study, the second report that was done. On page 25, table 3, these are interesting numbers because Alberta, as we all know, has the highest income per capita in Canada. We see also that Alberta has the highest yearly gambling per capita. I do not know if there is a relationship there. I guess I should have pre-empted my question with the following: Does Alberta have VLTs in different locations or is it restricted to specific casino locations?

Mr. Azmier: Alberta has VLTs in bars and lounges. They have slot machines in casinos and racetracks.

Senator Andreychuk: Some communities have voted them out.

Mr. Azmier: There are seven communities that have voted them out. As of February, they have started to remove them, six years after the votes. It took a long series of legal challenges to the

A-t-on relevé des tendances ou existe-t-il des statistiques sur les collectivités autochtones? Est-ce que les retombées sont plus positives dans le cas des collectivités autochtones parce que les jeux de hasard font l'objet d'un contrôle différent, ou est-ce que les statistiques sont assez universelles, peu importe les formes de jeux retenues?

M. Azmier : Non. Certains groupes ethniques démographiques ont une propension plus élevée à développer une accoutumance, et cela s'applique aussi au jeu. Je n'ai pas mené d'études précises sur les groupes autochtones, mais celles qui ont été réalisées montrent que les problèmes de dépendance au jeu sont peut-être 2, 3 ou 4 fois plus graves chez les Autochtones que chez la population en général. D'autres études menées auprès de populations asiatiques sont arrivées à des conclusions similaires.

Le sénateur Andreychuk : Est-ce que les retombées économiques sont plus importantes du côté des collectivités autochtones qui exploitent des casinos? Vous nous avez dit quelle était la situation au niveau local. Je voudrais savoir si les retombées économiques sont plus importantes du côté des collectivités autochtones qui exploitent des casinos, ainsi de suite.

M. Azmier : Il faut pouvoir attirer des gens de l'extérieur pour que cela ait un impact positif net sur la collectivité, qu'elle soit autochtone ou non. Je ne sais pas dans quelle mesure on arrive à le faire. Certains casinos autochtones situés dans le nord de la Saskatchewan tirent parti des activités touristiques organisées dans la région. Toutefois, il n'est pas question ici d'ALV. Il existe une différence entre un appareil de loterie vidéo et un casino qui, lui, constitue une activité à forte densité de main-d'oeuvre et une destination touristique. Les ALV dans les hôtels attirent vraisemblablement des touristes puisque ces derniers logent à l'hôtel. Il est difficile de déterminer s'ils sont de la région ou non. Aucune étude n'a été réalisée sur la question de savoir si les ALV arrivent à garder une grande partie des dollars générés par le tourisme dans la région. C'est le seul avantage net positif qui en découle. Autrement, l'argent quitte la région pour y revenir indirectement par le biais de services gouvernementaux plus généraux.

Le sénateur Ringuette : La page 25 de l'étude, c'est-à-dire du deuxième rapport qui a été préparé, contient, au tableau 3, des chiffres intéressants parce que c'est en Alberta, comme nous le savons, que le revenu, par habitant, est le plus élevé. C'est en Alberta aussi que les dépenses annuelles consacrées, par habitant, aux jeux de hasard sont les plus élevées. Je ne sais pas s'il y a un lien entre les deux. Je suppose que j'aurais d'abord dû vous demander si l'Alberta possède des ALV à différents endroits, ou s'ils sont limités aux casinos?

M. Azmier : L'Alberta autorise la présence des ALV dans les bars et les salons-bars. Il y a des appareils à sous dans les casinos et les hippodromes.

Le sénateur Andreychuk : Certaines collectivités ont adopté des lois pour interdire leur présence.

M. Azmier : Sept collectivités ont adopté des lois en ce sens. On a commencé à retirer les appareils en février, soit six ans après le vote. Cette décision a fait l'objet de longues contestations

votes because, of course, those challenges basically funded themselves. The more machines that were in, the more revenue they were able to generate.

Senator Ringuette: Looking at this same page, just above table 3, it says, "Moreover, Alberta's ratio of one VLT per 374 adults ranks second lowest in the nation."

Mr. Azmier: Alberta has fewer VLTs and they are played more. The machines in Alberta are played for longer than elsewhere.

Senator Joyal: Are the VLT-addicted customers allocated equally between men and women in Alberta as much as you can say?

Mr. Azmier: Equally, no. There are more men, generally, but it is not disproportionate. It is in the package of materials I provided.

Senator Joyal: Is it roughly one third or two thirds? Just give a rough figure to give an idea.

Mr. Azmier: They play roughly at the same rate. The person from the population that chooses to play a VLT is roughly the same. Whether the addiction levels are the same I would have to look that up for you.

Senator Joyal: When was the VLT introduced in Alberta?

Mr. Azmier: 1991 was a test run at the Calgary Stampede and Klondike Days, and 1992 was the full introduction.

Senator Joyal: It was well before 1985?

Mr. Azmier: After 1991 and 1992.

Senator Joyal: Do you know of any other countries where the VLTs are as accessible as they are in Canada — that is in the store on the corner of the street or any bar? In the United States or Australia, are they as available as they are in Canada?

Mr. Azmier: It is a large world so there is much variance. Australia has — what you would call, I think — the outcome of this bill. They have specific locations where you can go and play these machines. You may have a restaurant, a bar, and a gaming establishment and a shoe store. They are store-front type operations, where you can play these types of games. They are gaming rooms, gaming houses.

That would likely provide greater access than what you are suggesting. Non-age-restricted outlets, such as corner stores, began in New Brunswick in 1990. That has been changed and there are no corner-store VLTs in Canada, whereas there are still some in the State of Nevada, for example. I believe that the highest-profile state to remove its VLTs is South Carolina, after introducing them three years earlier.

Senator Joyal: We cannot draw a line of behaviour such that they are more accessible in Canada than they are in other Western countries.

judiciaires parce que, bien entendu, les contestations étaient foncièrement autofinancées. Plus il y avait d'appareils, plus les recettes générées étaient élevées.

Le sénateur Ringuette : On précise, juste avant le tableau 3, que l'Alberta se classe à l'avant-dernier rang, la province comptant un ALV pour 374 adultes.

M. Azmier : L'Alberta compte moins d'ALV, sauf qu'ils sont utilisés plus souvent. Les appareils en Alberta sont utilisés pendant plus longtemps qu'ailleurs.

Le sénateur Joyal : Y a-t-il autant d'hommes et de femmes en Alberta qui éprouvent des problèmes de jeu liés aux ALV?

M. Azmier : Autant, non. Il y a plus d'hommes, en général, mais ce n'est pas démesuré. Ces données figurent dans les documents que j'ai fournis.

Le sénateur Joyal : Diriez-vous un tiers, deux tiers? J'aimerais avoir une idée approximative.

M. Azmier : Le pourcentage est à peu près le même. Le nombre de personnes qui utilisent des ALV est à peu identique. Il faut toutefois que je vérifie si le niveau de dépendance est le même.

Le sénateur Joyal : Quand les ALV ont-ils été légalisés en Alberta?

M. Azmier : On a procédé à un essai en 1991, lors du Stampede de Calgary et des Journées du Klondike. Ils ont été légalisés en 1992.

Le sénateur Joyal : Donc, bien avant 1985?

M. Azmier : Après 1991 et 1992.

Le sénateur Joyal : Savez-vous s'il y a d'autres pays où les ALV sont aussi accessibles qu'au Canada, c'est-à-dire dans les dépanneurs ou les bars? Sont-ils aussi accessibles aux États-Unis et en Australie qu'ils le sont au Canada?

M. Azmier : La situation varie d'un pays à l'autre. L'Australie — et c'est ce qui arriverait avec ce projet de loi — a désigné des emplacements précis qui peuvent accueillir de tels appareils. Il peut s'agir de restaurants, de bars, d'établissements de jeu ou de magasins de chaussures. Ce sont des endroits fréquentés où l'on peut utiliser ce genre d'appareils, des salles de jeu, des maisons de jeu.

Ces établissements seraient probablement plus faciles d'accès que ceux que vous proposez. Au Nouveau-Brunswick, les établissements non réglementés, comme les dépanneurs, ont commencé à exploiter des ALV en 1990. Ils ont ensuite modifié la loi, de sorte qu'il n'y a plus d'ALV dans les dépanneurs au Canada. On en trouve encore dans l'État du Nevada. Le cas qui a retenu le plus d'attention est celui de l'État de la Caroline, qui a retiré ses ALV trois ans après les avoir légalisés.

Le sénateur Joyal : On ne peut pas établir un schéma de comportement qui montre que ces appareils sont plus accessibles au Canada que dans d'autres pays occidentaux.

Mr. Azmier: You could draw different behaviour lines within Canada, for example, British Columbia and Ontario versus the other provinces

Senator Joyal: In your presentation, you referred to the petition endorsed by 250,000 Canadians. I am interested in your comment about the fact that those who are opposed to the accessibility that we currently have find themselves allocated equally among what you call "libertarian versus church goers." It cannot be labelled a moral issue, per se, but rather a social issue. You did not elaborate on it but it is an important element for us to consider.

Mr. Azmier: Some elements of gaming policy are that way and this is one of them if it crosses beyond the morality-based arguments. There is a general anti-gambling community, which we identified, that is opposed to all forms of gambling activity. There are those who, within varying degrees along with other forms of gambling, will join in and echo those viewpoints. This one is our number two issue after age restrictions at bingos that has the greatest number of voices in agreement. This particular issue is more of a social concern than a libertarian or freedom-of-access concern.

Senator Joyal: In endorsing this legislation, we are not taking a stand that has motivation on moral grounds but on grounds of the social impact on the community.

Mr. Azmier: I cannot identify any group that is opposed to the basic principles of the outcome of this bill, other than the owner-operators of the machines.

Senator Joyal: On page 4 of your brief, it states that 54 per cent of the people that you polled in June 1998 were supportive of restricting VLTs to casinos. Did you ever measure the potential impact that that could have on the income in Alberta referred to on page 25, as well as in other statistics that I have from your "Gambling in Canada" special report of 2000. I quote your Canada West Foundation: "Alberta is identified as raising \$525 million for VLTs." If Parliament were to adopt the bill, could you give us an idea of the potential loss of income relative to that \$525 million should VLTs be restricted to casinos in Alberta?

Mr. Azmier: That is a good question. I will introduce a point of clarity. Since 1998 when this activity occurred and we received a strong message, the government essentially filled the casinos with slot machines. There are now more slot machines in this country than there are VLTs — about 39,000 slot machines, and this is ongoing. At the time of the impact would be one answer. Then, it would have probably resulted in a shift of location and very little revenue change. Now, because the walls are filled to capacity with the machines, I think we would see some bars going out of the bar business and calling themselves gaming centres, rather than see any shift or movement to the casinos. The casinos are already fairly well stocked with electronic forms of gambling. At this time, the answer would be yes, it would have an impact if we were to get rid of the machines altogether because there was no place to put them. The Alberta government would introduce a secondary policy change, such as designating more locations as gaming establishments in order to retain those revenues. It is almost

M. Azmier : On peut établir des schémas de comportement différents au Canada, par exemple, entre la Colombie-Britannique, l'Ontario et les autres provinces.

Le sénateur Joyal : Vous avez fait allusion, dans votre exposé, à la pétition qu'ont signée 250 000 Canadiens. Vous avez dit que les opposants à l'accessibilité se répartissent équitablement entre ce que vous appelez les libertariens et les pratiquants. Il n'est pas question ici d'un problème d'ordre moral, mais d'un problème d'ordre social. Vous n'avez pas donné d'autres détails, sauf que ce facteur, pour nous, est important.

M. Azmier : Certains éléments de la politique relative aux jeux de hasard sont tels qu'ils nous obligent à regarder au-delà des arguments de moralité. Il existe un mouvement général contre les jeux de hasard, que nous avons identifié, un mouvement qui s'oppose à toute forme de jeu de hasard. Il y en a certains qui, à des degrés divers, partagent ce point de vue. Cette question figure au deuxième rang des priorités, la première étant les restrictions d'âge qui s'appliquent aux salles de bingo. Il s'agit davantage d'une question sociale que d'une question libertarienne ou de liberté d'accès.

Le sénateur Joyal : Si nous appuyons ce projet de loi, ce n'est pas pour des raisons d'ordre moral, mais à cause de son incidence sociale sur la collectivité.

M. Azmier : À ma connaissance, personne, en dehors des propriétaires-exploitants des appareils, ne s'oppose aux principes qui sous-tendent le projet de loi.

Le sénateur Joyal : À la page 4 de votre mémoire, vous dites que 54 p. 100 des personnes interrogées en juin 1998 appuyaient l'idée de limiter les ALV aux casinos. Avez-vous mesuré l'impact que cela pourrait avoir sur les recettes de l'Alberta, auxquelles vous faites allusion à la page 25 et dans d'autres statistiques tirées de votre rapport spécial de 2000 qui s'intitule « Gambling in Canada »? D'après la Canada West Foundation, les ALV rapportent à l'Alberta 525 millions de dollars. Si le Parlement adoptait ce projet de loi et que les ALV étaient limités aux casinos en Alberta, à combien s'élèveraient les pertes éventuelles de revenus par rapport à ces 525 millions de dollars?

M. Azmier : C'est une bonne question. Je tiens à préciser que depuis 1998, soit depuis que cette activité a été autorisée et que nous avons reçu un message très clair, le gouvernement ne cesse de remplir les casinos d'appareils à sous. Il y a maintenant plus d'appareils à sous, au Canada, que d'appareils de loterie vidéo — il y a environ 39 000 machines à sous, et ce chiffre ne cesse d'augmenter. Il y aurait peut-être des pertes au moment de l'adoption du projet de loi. On noterait probablement un changement au niveau des emplacements et une légère baisse des revenus. Par ailleurs, comme tous les murs sont tapissés d'appareils, certains bars se transformeraient en centres de jeux de hasard et non en casinos, ceux-ci étant déjà assez bien pourvus en appareils de jeux électroniques. Pour l'instant, la réponse serait oui, le projet de loi aurait un impact si on se débarrassait de l'ensemble des appareils parce qu'il n'y aurait plus d'endroits où les installer. Le gouvernement de l'Alberta modifierait sa politique et désignerait un plus grand nombre de lieux consacrés

impossible to say what the outcome would be. There would still be options available to governments to keep their revenue streams flowing. There would be few options available to the hospitality industry to keep its revenue streams flowing. Governments have many means available to them for maintaining their revenues. I do not worry about governments based on what you are suggesting today.

Senator Joyal: This consideration is important because it would have an impact on the provinces.

Senator Milne: I want to come back to your first question, Senator Joyal, about the gender distribution on page 131 of the last portion of this. It says that there was near equal representation of males and females in each VLT gambler sub-type. On the next page, it also mentions ethnicity. The most revealing statistic in this category is the susceptibility of Aboriginals for experiencing a VLT-related gambling problem. Mind you the sample size was small at only 34 but of those 34, 29 per cent scored as a moderate risk and 38 per cent scored as problem gamblers.

Mr. Azmier: That would be about three times the level of other categories.

Senator Joyal: On the basis of your study, I want to commend the Canada West Foundation. I have seen other studies prepared by other professors. Mr. Garry Smith, Mr. Harold Wynne and Mr. Timothy Hartnagel prepared a study published in March 2003 for the Alberta Gaming Research Institute. I am sure you know the work well.

It seems to me that we are trying to understand the effect that the adoption of this bill could have on the provinces. According to your study on the reality of VLT gambling, if the machines were to be restricted to casinos, racetracks or specialized gambling locations, the impact would be minimum because gamblers would redirect their efforts to other places from the corner stores. That would incur minimum impact for the provinces.

Mr. Azmier: It is a manageable impact. Governments have other policy avenues available to them to address the changes. In 1998 in Alberta, for example, slot machines were introduced in the casinos and at the racetracks. In Ontario they were introduced at the race tracks. Other policy instruments are still available to the provinces that will not be affected by this.

Senator Cools: I would like to take the opportunity to thank Senator Lapointe for bringing forth this issue and creating this debate. My mental capacity has expanded on this matter.

I really feel good about that. I want to thank you for that.

My question relates to the phenomenon of addiction. I do not know if you can help me or give me some insights. At first, when I heard Senator Lapointe use the word "addiction" for gambling, I thought this word was being used in a descriptive, figurative way to give emphasis to the particular problem. Somewhere back in the mists of time, I remember studying addictions, and we were all

aux activités de jeux de hasard pour conserver ses revenus. Il est pratiquement impossible de dire ce qui arriverait. Les gouvernements pourraient toujours avoir recours à d'autres mesures pour garder leurs revenus. L'industrie de l'accueil, par contre, n'aurait pas beaucoup de marge de manœuvre. Les gouvernements disposent de nombreux moyens pour garder leurs revenus. Je ne m'inquiète pas pour eux, compte tenu de ce que vous avez dit aujourd'hui.

Le sénateur Joyal : Ce facteur est important, à cause de l'impact qu'il aurait sur les provinces.

Le sénateur Milne : Je voudrais revenir à votre première question, sénateur Joyal, concernant la répartition selon le sexe dont il fait mention à la page 131 du document. On dit qu'il y a une représentation quasi égale entre les hommes et les femmes dans chacun des sous-types d'utilisateurs d'ALV. À la page suivante, on parle d'ethnicité. La statistique la plus révélatrice, dans cette catégorie, est celle qui fait état de la prédisposition des Autochtones à éprouver un problème de jeu lié aux ALV. Il est vrai que l'échantillon est plutôt mince, mais sur 34 répondants, 29 p. 100 présentent un risque modéré, et 38 p. 100 sont perçus comme des joueurs compulsifs.

M. Azmier : C'est à peu près trois fois plus que les autres catégories.

Le sénateur Joyal : Je tiens à féliciter la Canada West Foundation pour l'étude qu'elle a réalisée. J'ai eu l'occasion de voir d'autres études préparées par d'autres professeurs. M. Gary Smith, M. Harold Wyne et M. Timothy Hartnagel ont préparé une étude, publiée en mars 2003, pour le Alberta Gaming Research Institute. Je suis certain que vous la connaissez bien.

Il me semble que ce que nous essayons de faire, c'est de comprendre l'impact qu'aura ce projet de loi sur les provinces. D'après votre étude sur les ALV, si les appareils étaient limités aux casinos, aux hippodromes ou aux lieux consacrés aux activités de jeu, l'impact serait minime parce que les joueurs pratiqueraient cette activité ailleurs que dans les dépanneurs. Les provinces ne seraient pas vraiment touchées.

M. Azmier : C'est un impact qui est gérable. Les gouvernements ont d'autres pistes de solutions pour s'attaquer au problème. L'Alberta a autorisé la présence d'appareils à sous dans les casinos et les hippodromes en 1998. L'Ontario a également autorisé la présence de ces appareils dans les hippodromes. Il existe d'autres instruments politiques auxquels pourront avoir recours les provinces qui ne seront pas touchées par cette mesure.

Le sénateur Cools : Je voudrais profiter de l'occasion pour remercier le sénateur Lapointe d'avoir porté cette question à notre attention. Je connais maintenant le dossier plus à fond.

Je vous en suis reconnaissante.

Ma question porte sur le phénomène de la dépendance. Je ne sais pas si vous allez être en mesure de m'éclairer. Quand j'ai entendu le sénateur Lapointe parler de la « dépendance » au jeu, j'ai pensé qu'il utilisait cette expression au sens figuré pour bien cerner le problème. Je me souviens d'avoir examiné la question dans le passé. Nous pensions tous, à l'époque, qu'une dépendance

taught at the time that an addiction is a particular phenomenon whereby a foreign substance becomes a part of the physiological function of the human body. The body physiologically begins to need that substance as it needs, for example, oxygen or natural processes. In other words, that foreign stuff became an enormous, natural part of the person's existence.

Now, listening to this debate, I have been understanding more vividly that this gambling thing is a form of compulsion. It seems to be something that can take over people's lives with great ease.

I am wondering if in your work at all you touch on these issues. What is it, really? Is it a physiological thing or a social phenomenon? At the end of the day, these behavioural compulsions, as driving and dangerous as they are, are still social behaviours.

Maybe you have not touched that, because this is the kind of thing that could preoccupy many scientists for a donkey's years. Could you tell us what is happening in those people when these kinds of drives take over their lives?

Mr. Azmier: Certainly, I understand you have had Dr. Jeffrey Derevensky and Dr. Rina Gupta here last year, probably speaking to a different committee and similar issues. They are experts on the topic. You are not far off the mark in your terms of addiction, but it is an internal chemical substance which we are looking at addressing. The chemical reaction associated with gambling play is serotonin and other chemicals that occur which a person becomes dependent upon receiving on a regular basis that is fueling this compulsion.

The actual terms that we use to define so-called problem gamblers seem to shift on a regular basis. The measures by which we identify them are worth knowing for your discussion. There are, of course, individuals who seek treatment from psychologists and others, and they can be identified as having an addiction. When we talk about numbers for Canada or Ontario or other provinces and how many problem gamblers there are, it is done by survey, using a questionnaire that has been replicated and proven to have some merits. It is often done by telephone. Individuals are called up and asked, Have you had this kind of problem, such as missing appointments, not spending time with family, or debt-related problems? Individuals answer a number of those types of questions, and the scoring is based on a certain number of questions they answer yes to that indicate a problem related to gambling.

The addiction side of it is probably being able to identify that this is a specific gambling problem. In talking about aggregate numbers, it is individuals who have a gambling problem and might also have a drug and alcohol problem or several other mental health issues contributing to it. We do not have the precision that scientists do when they treat an individual in front of them.

Senator Cools: The interesting thing about addictions is they often occur in combinations. For example, heavy smokers are quite often heavy drinkers.

était un phénomène particulier en vertu duquel une substance étrangère devenait partie intégrante de la fonction physiologique du corps humain. Le corps, sur le plan physiologique, avait besoin de cette substance, tout comme il avait besoin, par exemple, d'oxygène. En d'autres mots, la substance étrangère devenait une partie intégrante et naturelle du corps de la personne.

J'écoute tout ce qui est en train de se dire, et je me rends compte de plus en plus que le jeu est une sorte de compulsion. C'est quelque chose qui semble exercer une emprise sur la personne.

Je me demande si, dans le cadre de vos travaux, vous abordez ces questions. Qu'en est-il exactement? Est-ce un phénomène physiologique ou social? Au bout du compte, ces compulsions comportementales, aussi déterminantes et dangereuses soient-elles, demeurent des problèmes de comportement social.

Vous n'avez peut-être pas abordé le sujet. C'est d'ailleurs le genre de chose qui pourrait captiver de nombreux spécialistes pendant une éternité. Pouvez-vous nous dire ce qui arrive aux personnes qui se trouvent sous une telle emprise?

M. Azmier : Je sais que vous avez rencontré, l'an dernier, M. Jeffrey Derevensky et Mme Rina Gupta. Ils ont probablement comparu devant un comité différent qui examinait des questions similaires. Ce sont des experts en la matière. Vous n'êtes pas tellement loin de la vérité quand vous parlez du phénomène de la dépendance, sauf qu'il est question ici d'une substance chimique interne. La réaction chimique associée au jeu est la sérotonine. Il existe d'autres substances chimiques auxquelles une personne devient dépendante lorsqu'elle y est exposée de façon régulière. C'est ce qui alimente la compulsion.

L'expression qu'on utilise pour définir les joueurs compulsifs semble changer régulièrement. Il serait peut-être utile de vous expliquer les moyens que nous utilisons pour les cerner. Certaines personnes, bien entendu, se tournent vers des psychologues, entre autres, pour se faire soigner, parce qu'elles ont développé une dépendance. Quand nous voulons savoir combien de joueurs compulsifs se trouvent au Canada, en Ontario ou dans d'autres provinces, nous menons un sondage au moyen d'un questionnaire qui a déjà été utilisé dans le passé et qui a fait ses preuves. Le sondage est souvent effectué par téléphone. Nous demandons aux personnes si elles éprouvent tel ou tel genre de problème, par exemple, si elles ratent des rendez-vous, si elles évitent la famille, si elles ont des dettes. Les personnes répondent à un certain nombre de questions. Le nombre de oui recueillis indique que la personne souffre d'un problème associé au jeu.

Le fait de pouvoir déterminer que la personne a un problème lié spécifiquement au jeu permet d'établir qu'une dépendance s'est développée chez elle. Il est question ici, de manière générale, de personnes qui ont un problème de jeu, qui sont peut-être également toxicomanes, ou qui ont plusieurs autres problèmes de santé mentale. Nous ne pouvons pas poser des jugements aussi précis que les spécialistes qui sont en contact direct avec le patient.

Le sénateur Cools : Ce qu'il y a d'intéressant à ce sujet, c'est que cette dépendance est souvent associée à une autre forme d'accoutumance. Par exemple, les gros fumeurs sont souvent de gros buveurs.

Mr. Azmier: The same co-morbidity problems occur with gambling.

Senator Cools: On page 131, where you have laid out characteristics of the gambler, I notice that they are not young people, when I look at the demographic data by subtype under "age." The gender does not surprise me. I know about that. I am surprised about the age. Most of them are older, not younger. They are not 25-year-olds. For the most part, they are over age 40.

Mr. Azmier: You have to look at two sets of numbers. One is who generally plays. That is one category of number, and then there is, who has problems with their level levels of play. That is a second category, and it tends to be a lower-income individual. I would use that with caution. Many of the questions that help classify problem gamblers are income-specific questions. They are likely to have debt problems if they have lower income levels. With higher incomes, they are less likely to have debt problems. They might still be playing too much of a particular game, but they are not likely to fall into the categories of description.

Senator Cools: Quite a few prosperous people go on junkets to Las Vegas, and they will not show up.

Coming back to the breakdown by country and income, I know it is low income. However, in a place like Alberta, is there any possibility that some of these results are related to the fact that Alberta still remains largely rural? It is still frontier in many ways because gambling, historically, was a frontier town's major entertainment, if you look back to the old Wild West. It is not quite a stereotype. For example, in remote communities, which are still frontier in a way, for example, Fort McMurray, do the rates get higher there?

Mr. Azmier: Northern Alberta is number one, right at the top, and Fort McMurray is up there. Individuals with higher income levels and less entertainment options tend to produce even twice as much revenue in some of those machines as elsewhere. Interestingly, Fort McMurray is one of the towns that voted the VLT machines out of their whole city, regardless of casinos.

Alberta has many unique things going on with it. I do not know if you have noticed that as Canadians. We certainly have. With the oil and gas industry itself, we have mused about how there is a general risk-taking behaviour associated with that province. It is not surprising to see it in its gambling activities. Digging holes in the ground looking for oil is a type of gamble in itself, and oil- and gas-industry workers tend to be some of the individuals that are playing at high levels.

Senator Cools: Many of those people live rugged and hard lives.

M. Azmier : Les mêmes problèmes de co-morbidité se posent avec le jeu.

Le sénateur Cools : Vous donnez, à la page 131 de votre document, les traits du joueur. Ce ne sont pas des personnes jeunes, si je me fie aux données démographiques par sous-type qui figurent sous la rubrique « âge ». Le sexe des joueurs ne m'étonne guère. Ce n'est pas quelque chose de nouveau. Ce qui m'étonne, par contre, c'est l'âge. La plupart d'entre eux sont plus âgés. Ils n'ont pas 25 ans, mais, pour la plupart, plus de 40 ans.

M. Azmier : Il y a deux série de chiffres. La première série vise ceux qui jouent de façon générale, la deuxième, ceux qui ont des problèmes de jeu. Ceux qui font partie de ce dernier groupe ont tendance à être des personnes à faible revenu. Il faut toutefois considérer ces chiffres avec prudence. Bon nombre des questions qui permettent de classer les joueurs compulsifs sont liées au revenu. Ces personnes ont probablement des dettes si elle gagne un revenu peu élevé. Les personnes qui ont un revenu élevé sont beaucoup moins susceptibles d'être endettées. Elles jouent peut-être trop, mais elles ne sont pas susceptibles de tomber dans les catégories de description qui sont fournies.

Le sénateur Cools : Il y a beaucoup de personnes prospères qui font des voyages éclairs à Las Vegas, et qui ensuite ne se présentent pas.

Pour revenir à la ventilation par pays et par revenu, je sais que ces personnes touchent un faible revenu. Toutefois, si l'on prend l'exemple de l'Alberta, est-il possible que certains de ces résultats soient liés au fait que l'Alberta demeure une région essentiellement rurale? C'est encore une région pionnière à bien des égards, parce que le jeu, historiquement, a toujours constitué la principale source de divertissement des villes pionnières du Far West. Ce n'est pas tout à fait un stéréotype. Par exemple, dans les collectivités éloignées, qui sont toujours des collectivités pionnières dans un sens, et je pense à Fort McMurray, est-ce que les taux sont plus élevés?

M. Azmier : Le nord de l'Alberta figure en tête de liste, et Fort McMurray aussi. Les personnes qui ont des revenus plus élevés et qui ont accès à moins de sources de divertissement ont tendance à gagner même deux fois plus de revenus avec ces machines. Fait intéressant, Fort McMurray est l'une des villes qui s'est opposée à la présence d'ALV l'ensemble des établissements de la ville, qu'il s'agisse de casinos ou autres.

L'Alberta offre plusieurs attraits uniques. Je ne sais pas si vous l'avez remarqué en tant que Canadiens. En tout cas, nous, nous l'avons remarqué. Nous avons constaté que, de manière générale, il existe chez les travailleurs de l'industrie du gaz et du pétrole une propension à prendre des risques. Il n'est pas étonnant de voir que cette propension se manifeste dans les activités des jeux de hasard. Le fait de creuser des puits dans le sol à la recherche de pétrole constitue un risque en lui-même, et les travailleurs de l'industrie du gaz et du pétrole ont tendance à figurer parmi ceux qui prennent des risques élevés.

Le sénateur Cools : Beaucoup d'entre eux mènent une vie rude.

Mr. Azmier: Saskatchewan and Manitoba are also near the top in their play levels.

Senator Cools: It seems to me that Westerners or people in that area are coming out higher. There has to be an explanation. I am sympathetic to these blue-collar workers. They live rugged and hard lives. Thousands of them get killed every year in industrial accidents in this country, never mind the ones that are wounded and maimed. Two days ago I heard that in China 7,000 coal miners are killed a year. Maybe China has larger numbers.

It is interesting, and I thank you for that.

What you are doing for us is showing that there is a mine of information that points to needs for corrections that we did not know about. I am grateful for that.

Senator Eyton: I know something about the gaming industry and I like to gamble. The generalizations I have heard here this morning are simply not in my experience. It is a mix of everyone. Something over 90 per cent of Canadians gamble during the year on a regular basis, not at VLTs necessarily but by buying tickets or going to the casino, the racetracks or a whole variety of activities that are purely gaming.

Beyond that, there are a hundred ways in which ordinary people gamble. To characterize them as blue-collar, uninformed, rural or agricultural is just wrong. It is not so. I will take a bus and we will go over to the casino across the river and I will show you the mix of ordinary Canadians who are there for entertainment. I find the generalizations sweeping and simply wrong.

Second, I have always been curious about the Canada West Foundation and I know some of the founders very well. Mr. Jim Gray was always a strong supporter and would speak to me often about it. However, I always found it peculiar that the Canada West Foundation picked this particular topic when there are all sorts of habits and all kinds of things that people do with their time, their money and their bodies. On a scale, I would put the gaming problem down here, and smoking or alcohol or overeating or obesity, all of those things as way more significant. Yet the Canada West Foundation, a long time ago, because Mr. Gray talked to me about this probably 10 years ago, has pushed this cause. Therefore I am incredulous to say the least.

I have a couple of points. The provinces regulate the industry and regulate it carefully. There are tough requirements. There are policies for problem gamblers and that is so right across the country.

Surely, here we are in Ottawa, we have given that up to the provinces, but they are the experts in the industry. If we are going to do anything here it seems to me we have to hear clearly and precisely from the provincial authorities, who know the business and who have the day-to-day experience.

M. Azmier : Le jeu en Saskatchewan et au Manitoba atteint presque un sommet.

Le sénateur Cools : Il me semble que le nombre de gens de l'Ouest ou de cette région qui s'adonnent au jeu est plus élevé. Il faut qu'il y ait une explication. Je sympathise avec ces cols bleus. Ils ont une vie particulièrement rude. Des milliers d'entre eux meurent chaque année dans des accidents industriels au Canada, sans compter tous ceux qui sont blessés et demeurent estropiés pour la vie. Il y a deux jours, j'ai entendu dire qu'en Chine, 7 000 travailleurs des mines de charbon sont tués chaque année. La Chine affiche peut-être des nombres plus élevés.

C'est intéressant. Je vous remercie d'en avoir parlé.

Vous êtes en train de nous montrer qu'il existe une foule de renseignements illustrant le besoin de prendre des mesures correctives dont nous ignorions tout. Je vous suis reconnaissante de l'avoir fait.

Le sénateur Eyton : Je connais l'industrie du jeu et j'aime parier. Les généralisations que j'ai entendues ce matin ne correspondent tout simplement pas à ce que j'en sais. C'est un mélange d'un peu de tout. Plus de 90 p. 100 des Canadiens s'adonnent régulièrement au jeu durant l'année. Ils ne jouent pas forcément aux ALV, mais ils achètent des billets de loterie ou vont au casino, à l'hippodrome, ou encore s'adonnent à diverses activités qui sont du jeu pur.

Par ailleurs, il existe des centaines de moyens pour les gens ordinaires de s'adonner au jeu. Ce ne sont pas tous des cols bleus ignorants issus de milieux ruraux ou agricoles. Ce n'est pas vrai. Prenez avec moi le bus qui se rend au casino, de l'autre côté de la rivière. Je vais vous en montrer, moi, des Canadiens ordinaires qui y vont pour se divertir. Ces grandes généralisations sont tout simplement fausses.

Ensuite, j'ai toujours été intrigué par la Canada West Foundation, dont je connais très bien certains fondateurs. M. Jim Gray en a toujours été un fervent partisan et m'en a souvent parlé. Toutefois, j'ai toujours trouvé curieux que la Canada West Foundation ait choisi ce sujet particulier quand il existe tant d'habitudes et de choses de toutes sortes que font les gens avec leur temps, leur argent et leur corps. S'il fallait que je les classe par ordre d'importance, je placerais la passion du jeu au bas de l'échelle et le tabagisme, l'alcoolisme, la suralimentation ou l'obésité, par exemple, beaucoup plus haut. Pourtant, la Canada West Foundation a décidé d'épouser cette cause il y a longtemps, car M. Gray m'en a parlé il y a probablement dix ans. Je suis donc incrédule, c'est le moins qu'on puisse dire.

J'ai quelques observations à faire. Les provinces réglementent l'industrie et elles le font avec soin. Les exigences sont strictes. Il y a des politiques en place à l'égard des joueurs à problème d'un bout à l'autre du pays.

Nous voilà réunis à Ottawa, certes, mais la compétence en la matière a été cédée aux provinces, et ce sont elles, les expertes de l'industrie. Avant de faire quoi que ce soit dans ce dossier, il me semble qu'il faut d'abord entendre un exposé clair et précis du point de vue des instances provinciales qui connaissent l'industrie et voient à son fonctionnement quotidien.

Why would we not do that? Why should this committee not consider that as an appropriate examination?

Second, there was a nice feeling here that by simply barring these machines that there would be alternatives and there would not be significant negative effects. I believe that has to be wrong. The reason they generate income is because people play them. They are used to it and they do it and it is part of their entertainment. It is part of their evening's occupation, if you will, and there may be problem gamblers but there are policies for that. Perhaps they are not perfect but there are policies in place. I am sure there are significant effects and we should understand that before doing anything with the bill.

Third — the other side of it — most people that I know who play these machines, whether in a casino or anywhere else, are there for entertainment. The numbers are such that the industry measures them by the win per day per machine, roughly speaking. In general in Canada, looking at all the different locations and jurisdictions, it runs between \$35 to maybe \$50 or \$60 per gamer, or per episode if you will, per day. At \$35, or let us say a median of \$50, that is about what it costs to take a couple of people and go to a movie, park a car, get a bite to eat and go home. It is an alternative form of entertainment.

The last point I wanted to question was your suggestion that the only people against this bill would in fact be the industry and people involved directly in the industry. I think that must be wrong as well. We should hear from the industry and we should hear from ordinary people that we have tried to describe here this morning to get some idea of how they feel about it.

I have a feeling that this has snuck up on people. It is significant and has different effects than I have heard around the table here today. I wonder why this committee cannot talk to the provinces who have the expertise, talk to the industry of expertise, talk to some players who can give us a better understanding of why and how they do it and what the effects are. I have tried to boil it down to four points but, in general, I am incredulous about the general exercise.

The Chairman: We wrote a letter to different ministers to send people here or send us a brief to study.

Senator Eyton: We should not do it unless we hear from them. We should make sure we hear from them. These effects are very significant.

The Chairman: The letters have already been sent, Senator Eyton, and we will call them at the beginning of the week to ask them when they can appear before us.

Senator Cools: Quite often, and I know many chairmen who have done this, they write to the various Auditors General and they do not respond, or if they respond they do not come. The day seems to be over when they think they should come before these committees. I remember one particular occasion where they once told us they were dealing with departmental officials and they

Pourquoi n'agirions-nous pas ainsi? Pourquoi notre comité ne considérerait-il pas cela comme faisant partie de son examen?

Ensuite, il est facile de croire qu'en interdisant simplement ces appareils, il y aurait d'autres options et que les effets négatifs seraient négligeables. À mon avis, c'est faux. La raison pour laquelle ils produisent des recettes, c'est que les gens en jouent. Ils y sont habitués, ils le font et cela fait partie de leurs habitudes de divertissement. C'est ainsi qu'ils occupent leurs soirées, si vous préférez, et il existe peut-être des joueurs à problème, mais des politiques sont en place à leur égard. Elles ne sont peut-être pas parfaites, mais elles existent tout de même. Je suis sûr que les effets sont importants, et il faudrait le savoir avant d'entreprendre quoi que ce soit.

Enfin — l'envers de la médaille —, la plupart de ceux que je connais s'assoient à ces appareils, que ce soit dans un casino ou ailleurs, pour s'amuser. Leur nombre est tel que l'industrie l'évalue plus ou moins par le nombre de parties gagnées par jour, par appareil. En règle générale, au Canada, si l'on tient compte des différents emplacements et des diverses compétences, chaque joueur ou chaque épisode de jeu, si vous préférez, représente entre 35 \$ et 50 \$ ou 60 \$ peut-être, par jour. Or, 35 \$ ou 50 \$, si l'on utilise une moyenne, c'est ce que coûtent une soirée au cinéma, le stationnement, le repas et le retour à la maison. C'est une autre forme de divertissement.

Le dernier point qui me semble contestable est lorsque vous laissez entendre que les seuls opposants au projet de loi à l'étude seraient en fait l'industrie et ceux qui y participent directement. Je ne le crois pas.. Nous devrions entendre des représentants de l'industrie et des Canadiens ordinaires que nous avons essayé de décrire ce matin afin d'avoir une idée de ce qu'ils en pensent.

J'ai l'impression que le projet de loi est arrivé sans tambour, ni trompette. Il a des effets importants et contraires à ce que j'ai entendu ici, aujourd'hui. Je me demande pour quelle raison notre comité ne peut pas en discuter avec les provinces, celles qui ont l'expertise, avec l'industrie, avec certains joueurs capables de mieux nous faire comprendre pourquoi ils s'adonnent au jeu, comment ils le font et quels en sont les effets. Je me suis efforcé de tout ramener à quatre grands points mais, en règle générale, tout cet exercice me rend incrédule.

La présidente : Nous avons écrit aux différents ministres pour leur demander d'envoyer des représentants ou de soumettre des mémoires.

Le sénateur Eyton : Nous ne devrions pas examiner le projet de loi sans les entendre. Nous devrions nous assurer qu'ils viennent témoigner. Les effets du projet de loi sont très importants.

La présidente : Les lettres ont déjà été envoyées, sénateur Eyton, et nous les appellerons au début de la semaine pour leur demander s'ils peuvent venir témoigner.

Le sénateur Cools : Très souvent, et je connais de nombreux présidents qui l'ont fait, on écrit aux divers vérificateurs généraux. Or, ils ne répondent pas à la lettre ou, s'ils le font, c'est pour décliner. Le temps où l'on estimait devoir répondre à l'invitation des comités semble révolu. Je me souviens d'une occasion en particulier, quand on nous a répondu qu'on en discutait déjà avec

already knew where they were going. We should press hard on it because it would be nice to re-establish the fact that they should come to these committees.

The Chairman: That is what was written in the letter. I will give you a copy of the letter that was sent.

Mr. Azmier: Canada West Foundation, as you might be aware, has a board of directors which help determine the research. Mr. Gray was the chair at the time the research was undertaken and he convinced the board this was worthwhile. At that point, he grew as dissatisfied as perhaps others might be with the outcomes of the work because we did not take it in a direction that had any normative conclusions regarding good or bad. The bulk of our material is available for your consideration as to whether or not you would agree. Certainly Mr. Gray got the occasional pat on the back but did not want to be involved in influencing the outcome of the work.

The significant effects that the senator referenced — and there will be changes involved, particularly among the industry that is benefiting from the access — my point was that governments have other tools available and they will likely switch to alternate forms of gaming revenue, and have been doing so over the last 15 years on a regular basis. It is hard to say what the net effect will be. There will be some effect, nonetheless. It is a manageable impact.

The last point relates to the number of individuals that play at gaming on a regular basis that are not problem gamblers. I believe 97 per cent of the population is not having problems associated with gambling. That is what most of us would see on a regular basis when we go into the gaming establishments. It is the 3 or 4 per cent that are having the problem that much of the research is focused on, whether it derives from the Canada West Foundation or not.

[Translation]

Senator Lapointe: May I ask Senator Eyton some questions?

The Chairman: No, you have to direct your questions to Mr. Azmier. You can talk to Senator Eyton afterwards.

Senator Lapointe: Summing up, Mr. Azmier, I have only one question for you. Some topics, such as horse racing, do not interest me at all. As the Senator was saying, there are persons like him who enjoy going to the track. He takes the bus to Rideau Carleton Raceway to play the slots and bet on the horses. I do not have a problem with that.

The one problem that we have not focused on enough this morning — and this is not a criticism on my part — is the issue of accessibility and visibility. Gambling is a major draw for young people and seniors in our cities and towns. When the Senator says that the choice is his as to whether to spend \$50 at the movies or \$50 at the slot machines, that is his business. However, persons who are addicted to VLTs can spend an entire day glued to the

les fonctionnaires du ministère et qu'on savait ce qu'on faisait. Il faudrait bien insister parce qu'il serait bon qu'on comprenne qu'il faut se présenter devant les comités.

La présidente : C'est ce que dit la lettre qui a été envoyée. Je vais vous en remettre une copie.

M. Azmier : La Canada West Foundation, comme vous le savez peut-être, a un conseil d'administration qui aide à décider des études à effectuer. M. Gray en était le président quand l'étude a été entreprise, et c'est lui qui a convaincu les administrateurs qu'elle était valable. À ce stade-là, son insatisfaction a crû autant peut-être que celle d'autres à l'égard des résultats de la recherche parce que nous n'avions pas emprunté une voie qui menait à des conclusions normatives, c'est-à-dire que nous ne cherchions pas à évaluer si les ALV étaient bons ou mauvais. À vous de voir si vous êtes d'accord en vous référant à la plus grande partie de la documentation que nous vous avons fournie. M. Gray a certes reçu des compliments à l'occasion, mais il tenait à ne pas influencer le résultat de notre travail.

Les effets importants dont a parlé le sénateur — et le projet de loi entraînera des changements, particulièrement dans l'industrie qui profite de la facilité d'accès... Ce que j'en dis, c'est que les gouvernements ont à leur disposition d'autres moyens et qu'ils passeront probablement à d'autres formes de jeu pour en tirer des recettes et qu'ils le font régulièrement depuis plus de quinze ans. Toutefois, il est difficile de dire quel sera l'effet net. Un effet est à prévoir, mais ce sera un effet gérable.

Mon dernier point concerne le nombre de personnes qui s'adonnent régulièrement au jeu, mais qui ne sont pas des joueurs à problème. Quatre-vingt-dix-sept pour cent des joueurs réguliers ne sont pas des joueurs à problème. C'est ce que la plupart d'entre nous constaterions régulièrement dans les établissements de jeu. La plupart des études, qu'elles soient menées par la Canada West Foundation ou par d'autres, se concentrent sur les 3 ou 4 p. 100 qui ont des problèmes.

[Français]

Le sénateur Lapointe : Est-ce que je peux poser des questions au sénateur Eyton?

La présidente : Non, il faut les poser à M. Azmier. Vous lui parlerez après.

Le sénateur Lapointe : M. Azmier, pour terminer, je n'ai qu'une question à vous poser. Il y a des sujets qui ne m'intéressent pas, comme les pistes de course. Comme le disait le sénateur, ce sont des gens comme lui qui vont aller jouer. Il prend l'autobus pour aller jouer à Rideau Carleton dans les machines à sous et aux chevaux. Ce n'est pas un problème, à mon avis.

Le problème sur lequel on n'a pas insisté suffisamment ce matin, — et ce n'est pas un reproche que je vous fais — c'est celui de l'accessibilité et de la visibilité. C'est un attrait dans nos villes et nos villages pour les jeunes et pour les gens plus âgés. Lorsque le sénateur dit qu'il va au cinéma pour 50 \$ ou qu'il va jouer 50 \$ dans une machine un soir, c'est son affaire. Mais ceux qui sont accrochés aux vidéopokers vont aller voir un film dans la journée.

screen. It is a matter of visibility and accessibility. There is no one to control or monitor the amount of time people spend playing these video lottery games. Players' actions are monitored at casinos, whereas there is no supervision in bars. If you want proof, just look at the number of young people who hang out in bars.

My question is as follows: Do you think that bars, which can be operated by some rather shady people, are law-abiding businesses?

[English]

Mr. Azmier: Are you asking me if I believe the laws are respected by the people?

The Chairman: By the bar owners.

Mr. Azmier: I apologize for my answer; however, this is not my area of expertise. If you are asking for my belief, yes, I do believe that they probably are respected by the bar owners. That does not mean that 100 per cent of the bar owners respect them. I simply do not have the knowledge. Researchers out there do suggest that the bar owners are not agreeing with it, but it is not something I have studied.

You mentioned that the accessibility and visibility question has not been addressed enough. What specifically draws an individual to a VLT is not something that the Canada West Foundation or I have spoken to. I can summarize some of the other work available and provide you with copies of the work available, but I would certainly ask you to explore it further. All I know is one of the factors in consideration of the problem. Individuals that are trying to avoid gambling can get self-exclusions from casinos but not from bars or VLTs. They are the individuals, and you probably have met them as well as I have, that the family members or the survivors of suicides have spoken to about the problem, saying, There was no way I could get self-excluded from a bar, so I kept going there for my activity. Those are the only personal experiences I have had that I can speak to.

Senator Joyal: Can you inform us of the kind of initiative you took to bring your conclusions to the Government of Alberta, or should I presume that the Government of Alberta is aware of the work you do?

Mr. Azmier: We have distributed all our reports to all the governments on an ongoing basis and have done a number of presentations.

Because of our desire to bring information forward, and also because of our desire to maintain charitable status as an organization, we did not get into advocacy on this topic. Information was provided to the various anti- and pro-gambling groups for their use to help bring forward ideas. If anything, we have been disappointed in the fact that we did not take that next step, but other individuals motivated by the work we are doing take the ideas forward and present them sometimes as their own and sometimes as our work. It was not necessarily

Ils sont là du matin au soir. Ils peuvent voir 20 films. La différence est là, c'est-à-dire dans l'abus, la visibilité, l'accessibilité, le manque de contrôle et le manque de surveillance. Quand on va jouer au casino, c'est sous surveillance, alors que dans les bars, il n'y a pas de surveillance. La preuve c'est qu'il y a tellement de jeunes dans les bars.

Ma question est la suivante : pensez-vous que les lois sont respectées dans les bars qui sont tenus par des individus parfois louches?

[Traduction]

M. Azmier : Me demandez-vous si je crois que les gens respectent la loi?

La présidente : Si les propriétaires de bars le font.

M. Azmier : Vous m'excuserez de vous faire cette réponse, mais ce n'est pas mon domaine de spécialité. Si vous me demandez ce que je crois, alors, oui, je crois effectivement que les propriétaires de bars respectent probablement la loi. Cela ne signifie pas que tous le font. Je n'en sais tout simplement rien. D'après les études effectuées, les propriétaires de bars ne seraient pas d'accord avec la loi, mais ce n'est pas une question que j'ai étudiée.

Vous avez dit que la question de l'accessibilité et de la visibilité n'avait pas été suffisamment étudiée. Ni la Canada West Foundation, ni moi n'avons cherché à savoir ce qui, dans l'ALV, attire le joueur. Je peux vous résumer certains autres travaux menés et vous fournir des exemplaires d'études connues, mais je vous demanderais certainement de vous renseigner davantage. Tout ce que j'en sais, c'est qu'un des facteurs contribuant au problème est que ceux qui tentent de cesser de jouer peuvent se faire interdire l'entrée dans les casinos, mais qu'il n'existe pas de pareilles listes pour les bars ou les ALV. Ce sont ceux, et vous les avez probablement rencontrés aussi bien que moi, auxquels les membres de la famille d'un suicidé ou les survivants de suicide ont parlé du problème et qui affirment ne pouvoir se faire mettre à la porte des bars, de sorte qu'ils continuent d'y aller pour s'adonner à leur passion. Ce sont les seules expériences personnelles dont je peux parler.

Le sénateur Joyal : Pouvez-vous nous dire quel genre d'initiatives vous avez prises pour attirer l'attention du gouvernement de l'Alberta sur vos études ou dois-je supposer au départ que le gouvernement suit vos travaux?

M. Azmier : Nous avons constamment distribué tous nos rapports à tous les gouvernements et nous leur avons fait plusieurs exposés.

En raison de notre désir de diffuser l'information et de conserver notre désignation en tant qu'oeuvre de bienfaisance, nous n'avons pas milité pour un côté ou pour l'autre dans ce dossier. L'information a été fournie aux divers groupes pro et anti-jeu en vue de les aider à présenter des idées. C'est plutôt nous qui avons été déçus de n'être pas allés plus loin, mais d'autres personnes motivées par nos travaux reprennent nos idées et les présentent comme les leurs ou, parfois, nous en accordent le crédit. Ce ne fut pas forcément fait pour faire changer la politique,

done to change policy; it was done to inform policy on a particular topic. That is the work we undertook and something we held to specifically. If you look at the conclusions, they do get into policy changes that we think are needed, but we did not go beyond any other normal approaches of our work by trying to take that to the next level. I have not met with a single gaming minister. We sent the information, and they responded, through the media, mostly, with their issues. There are a number of things in here for the federal government and the Department of Justice. We have asked them to do an annual review or the national study that other countries have done. We would like the Department of Justice to do that, because they are in receipt of revenues for gaming activity. You know about the transfer that the federal government is in receipt of. We would like to see a review on that part, but that is the extent of our work.

Senator Eyton: I recognize there are problems in governance and regulation. In fact, we are concerned about minors and those who happen to be addicted, which, as you pointed out, is a very small minority. Do you think it is possible, rather than barring the machines themselves, to formulate some better structure or regulation so that, in fact, as they do with liquor and as they do with a variety of other activities, we can deal with the problem as it relates to minors and addicted gamers?

Mr. Azmier: Yes. I believe that is what your legislation is trying to do. It is not trying to get rid of all gaming activity or bar the machines. It is looking to move them into a place where they could do a better job of regulating play. That is my understanding.

Senator Eyton: You are suggesting that it be restricted to racetracks and casinos. There are a limited number of those and they are not within easy reach of most of the population. I know the Ontario experience in particular. Northern Ontario would be largely excluded. There are a few smaller casinos in Northern Ontario; six in total in the province.

Can you imagine the structure where the owners of premises who are not racetrack operators or casino operators could in fact attend to the challenge of supervising minors and addicted gamers?

Mr. Azmier: Yes, I certainly can see that happening, and I think that was Senator Lapointe's question about whether I believe this was being done. I do not know about the law and whether it is being properly upheld. The premises are supposed to be restricted, and most of my experience is, observationally only, that there is not a youth problem in the places I have been to. I have not spent any time in Quebec looking at that activity. There will be secondary options besides racetracks and casinos, and they probably will be things I have seen elsewhere. Some establishments could turn into gaming-only establishments as well, designated as such. I am sure they wish to

mais plutôt pour jeter un certain éclairage sur un certain aspect. Voilà le travail que nous avons entrepris et auquel nous nous sommes limités. Si vous examinez les conclusions, il y est question de coups de barre qui s'imposent selon nous, mais nous n'avons rien fait de plus que ce que nous faisons habituellement. Nous n'avons pas essayé d'aller plus loin. Je n'ai pas rencontré un seul ministre responsable du jeu. Nous avons envoyé l'information, et ils y ont réagi en faisant surtout connaître les problèmes que leur pose la question, par l'intermédiaire des médias. Nos travaux comportent plusieurs points susceptibles d'intéresser le gouvernement fédéral et le ministère de la Justice. Nous leur avons demandé de faire un examen annuel ou l'étude nationale qu'ont faite d'autres pays. Nous aimerions que le ministère de la Justice le fasse parce qu'il touche des recettes du jeu. Vous êtes au courant de l'argent qui est transféré au gouvernement fédéral. Nous aimerions qu'un examen de cette question ait lieu, mais là se limitent nos travaux.

Le sénateur Eyton : Je reconnais que la gouvernance et la réglementation sont problématiques. En fait, les mineurs et les accros qui, comme vous l'avez souligné, ne représentent qu'une très faible minorité nous préoccupent. Est-il possible, selon vous, plutôt que d'interdire les appareils, de nous doter d'une meilleure structure ou d'une meilleure réglementation qui, à l'instar de ce qui existe pour la consommation d'alcool et diverses autres activités, nous permettrait de régler le problème posé par les mineurs et les joueurs toxicomanes?

M. Azmier : Oui. C'est ce que votre projet de loi tente de faire, selon moi. On ne cherche pas à éliminer tous les jeux d'argent ou à interdire les appareils, mais plutôt à les déplacer dans des endroits où il serait plus facile de les réglementer. C'est ainsi que je le comprends.

Le sénateur Eyton : Vous proposez de les limiter aux hippodromes et aux casinos. Le nombre de ceux-ci est limité, et ils ne se trouvent pas à proximité de la plus grande partie de la population. Je connais particulièrement l'Ontario. Le nord de l'Ontario serait en grande partie exclu. Il existe quelques petits casinos dans cette région, mais il n'y en a que six dans toute la province.

Pouvez-vous concevoir une structure dans laquelle il serait possible aux propriétaires de lieux qui ne sont pas des hippodromes ou des casinos de surveiller pour empêcher les mineurs et les joueurs toxicomanes de jouer?

M. Azmier : Je conçois certes que ce soit possible, et je crois que c'est ce que me demandait le sénateur Lapointe quand il voulait savoir si je croyais que les propriétaires de bars respectaient la loi.. Je ne sais pas s'ils la respectent. Les lieux sont censés être d'accès restreint et l'expérience, mes observations en fait, me fait croire que le problème des jeunes ne se pose pas dans les lieux où je suis allé. Je ne me suis pas rendu au Québec pour étudier cette activité. Il y aura d'autres options que les hippodromes et les casinos, probablement des solutions que j'ai vues ailleurs. Certains lieux pourraient aussi se transformer en établissements consacrés uniquement au jeu et seraient désignés

maintain the gaming-type revenues. I am not sure this is permitted under the legislation, but that is something that I could see as possible.

Senator Joyal: I have a supplementary on the last question and answer. As I understand the amendment we are considering, the video poker would be restricted to casino, racecourse or a betting theatre referred to in section 204(8)(e) of the Criminal Code, and when you look at what is a betting theatre, it is a location:

authorizing pari-mutuel betting and governing the conditions for pari-mutuel betting, including the granting of licences therefore, that is conducted by an association in a betting theatre owned or leased by the association in a province in which the Lieutenant Governor in Council, or such other person or authority in the province as may be specified ... has issued a licence ...

In other words, it is a licensing place. In other words, even if there were no casino and racetrack, and racetracks are becoming rare now in Canada, the government of the province can license a theatre that is "a place" where betting activities can take place. It is not the total ban of accessibility in various regions where there is no casino or theatre. That is the way I understood Senator Lapointe's intention, if I may add a point of information for Senator Eyton.

The Chairman: If there are no further questions, senators, we will adjourn the meeting today, and we will meet again next Wednesday.

The committee adjourned.

comme tels. Je suis sûr qu'ils souhaitent conserver les recettes tirées d'activités semblables au jeu. Je ne suis pas sûr que la loi permette de le faire, mais j'y vois une possibilité.

Le sénateur Joyal : J'aurais une autre question à poser, dans la foulée de la question et de la réponse que nous venons d'entendre. Si j'ai bien compris l'amendement que nous examinons, le vidéopoker serait limité au casino, à l'hippodrome ou à la salle de paris mentionnée à l'alinéa 204(8)e) du Code criminel et définie comme étant un lieu où est autorisée et régie :

[...], notamment par la délivrance de permis, la tenue de paris mutuels, et [où sont déterminées] les conditions relatives à la tenue de ces paris, par une association dans une salle de paris lui appartenant, ou louée par elle, dans toute province où le lieutenant-gouverneur en conseil, ou toute personne ou tout organisme provincial désigné par lui a, à cette fin, délivré [...] un permis...

En d'autres mots, la salle est autorisée. Même s'il n'y a pas d'hippodrome ou de casino, et les hippodromes se font rares au Canada, le gouvernement provincial peut autoriser une salle pour la tenue de paris. On n'interdit donc pas complètement les jeux dans les diverses régions où il n'y a pas d'hippodrome ou de casino. C'est ainsi que j'ai compris ce que tentait de faire le sénateur Lapointe, si je puis apporter une précision à l'intention du sénateur Eyton.

La présidente : S'il n'y a plus de question, chers collègues, le comité va ajourner ses travaux jusqu'à mercredi prochain.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, November 25, 2004

Senate of Canada:

The Honourable Jean Lapointe, Senator (Sponsor of the Bill);
Pascal Charron, Political Advisor, Office of the Honourable Jean
Lapointe.

Wednesday, December 1, 2004

Justice Canada:

Hal Pruden, Counsel, Criminal Law Policy.

Thursday, December 2, 2004

Canada West Foundation:

Jason J. Azmier, Senior Policy Analyst.

TÉMOINS

Le jeudi 25 novembre 2004

Sénat du Canada :

L'honorable Jean Lapointe, sénateur (parrain du projet de loi);
Pascal Charron, conseiller en politiques, bureau de l'honorable Je
Lapointe.

Le mercredi 1^{er} décembre 2004

Justice Canada :

Hal Pruden, avocat, Section de la politique en matière de dr
pénal.

Le jeudi 2 décembre 2004

Canada West Foundation :

Jason J. Azmier, analyste principal de politiques.





First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004

Première session de la
trente-huitième législature, 2004

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LISE BACON

Présidente :
L'honorable LISE BACON

Wednesday, December 8, 2004

Le mercredi 8 décembre 2004

Issue No. 4

Fascicule n° 4

Fourth meeting on:

Quatrième réunion concernant :

Bill S-11, An Act to amend the Criminal Code
(lottery schemes)

Le projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel
(loteries)

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lise Bacon, *Chair*

The Honourable J. Trevor Eyton, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Mercer
* Austin, P.C.	Milne
(or Rompkey, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Joyal, P.C.	Ringuette
* Kinsella	Rivest
(or Stratton)	Sibbeston

* Ex Officio Members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Mercer substituted for that of the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*December 2, 2004*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Lise Bacon

Vice-président : L'honorable J. Trevor Eyton

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Mercer
* Austin, C.P.	Milne
(ou Rompkey, C.P.)	Nolin
Cools	Pearson
Joyal, C.P.	Ringuette
* Kinsella	Rivest
(ou Stratton)	Sibbeston

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Mercer substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud, C.P. (*le 2 décembre 2004*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, December 8, 2004
(11)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:15 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Eyton, Joyal, P.C, Mercer, Milne, Pearson, Ringuette and Rivest (9).

Other senators present: The Honourable Senators Lapointe, Lavigne and Pépin (3).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young, Analyst.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 26, 2004, the committee continued its consideration of Bill S-11. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESS:

Association des travailleurs et des travailleuses de la restauration et de l'hôtellerie du Québec:

André Morin, Vice-President.

Mr. Morin made an opening statement and answered questions.

At 5:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 8 décembre 2004
(11)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 15, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (présidente).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Eyton, Joyal, C.P., Mercer, Milne, Pearson, Ringuette et Rivest (9).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Lapointe, Lavigne et Pépin (3).

Également présente : De la Bibliothèque du Parlement : Margaret Young, analyste.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 octobre 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi S-11. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 du comité.*)

TÉMOIN :

Association des travailleurs et des travailleuses de la restauration et de l'hôtellerie du Québec :

M. André Morin, vice-président.

M. Morin fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, December 8, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-11, to amend the Criminal Code (lottery schemes), met this day at 4:15 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we are dealing today with Bill S-11, to amend the Criminal Code, lottery schemes.

[*Translation*]

Our witness is Mr. André Morin, Vice-President of the Association des travailleurs et des travailleuses de la restauration et de l'hôtellerie du Québec [Association of restaurant and hotel workers of Quebec]. Welcome to our committee. Given that you are used to appearing before committees, we will hear you out and then questions will follow.

Mr. André Morin, Vice-President, Association des travailleurs et des travailleuses de la restauration et de l'hôtellerie du Québec: I would like to take this opportunity to thank you, Madam Chair and committee members. Your invitation was highly appreciated by the association I represent. When I told the membership that I was coming to meet with you today, it made a very good impression.

I would like to make a quick side comment. I had promised to bring a server with me who has worked in illegal bars, with illegal VLTs and legal VLTs since the beginning. She has witnessed all of the problems and the development of the network, and she has been responsible for these machines. Unfortunately, for other reasons, she had to be in court today. But I will answer your questions, Madam Chair.

I would like to start by thanking the committee for inviting us to talk about Bill S-11. As the only representative of non-unionized hotel and restaurant workers recognized by the Quebec government, the ATTRHQ has been critical, for the past five years, of the lack of guidelines for bar workers working in bars with VLTs.

Let me give you the background to our involvement in this issue. When our organization was invited to participate in the forum on problem gambling in Montreal on November 8 and 9, 2001, we wanted to make it clear to the Minister for Health and Social Services, Ms. Agnès Maltais, that tens of thousands of workers are directly affected by this problem. In addition, we were anxious to explain to the minister that their work is now closely related to the operation of VLTs and that as a result, they are required to manage and solve many problems for which they have received no training.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 8 décembre 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles à qui a été renvoyé le projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel (loteries), s'est réuni aujourd'hui, à 16 h 15 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, nous étudions aujourd'hui le projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel (loteries)

[*Français*]

Notre témoin est M. André Morin, vice-président de l'Association des travailleurs et des travailleuses de la restauration et de l'hôtellerie du Québec. Nous vous souhaitons la bienvenue à notre comité. Comme vous avez l'habitude de comparaître devant des comités, nous allons vous entendre et ensuite, plusieurs questions suivront.

M. André Morin, vice-président, Association des travailleurs et des travailleuses de la restauration et de l'hôtellerie du Québec : J'en profite pour vous remercier, madame la présidente, ainsi que tous les membres du comité. Votre invitation a été très appréciée par l'association que je représente. Lorsque j'ai dit aux membres que je venais vous rencontrer aujourd'hui, cela a été très bien perçu.

J'aimerais faire un petit aparté. J'avais promis d'amener une serveuse avec moi qui avait connu les bars illégaux, les appareils vidéo illégaux et les appareils légaux depuis le début. Elle a vu toute la problématique, le réseau se développer et elle a été responsable de ces appareils. Malheureusement, pour une cause indirecte, elle était à la cour aujourd'hui. Je vais quand même répondre à vos questions, madame la présidente.

Je vais débiter en remerciant le comité de nous inviter à témoigner sur le projet de loi S-11. À titre d'unique représentant de l'Association des travailleurs non-syndiqués de l'hôtellerie et de la restauration reconnue par le gouvernement québécois, l'ATTRHQ a, dans les cinq dernières années, dénoncé le manque d'encadrement des travailleurs de bar possédant des appareils de loterie vidéo.

Permettez-moi de vous faire un historique de notre implication dans ce dossier. Lorsque notre organisme a été invité à participer au forum sur le jeu pathologique qui s'est tenu à Montréal, les 8 et 9 novembre 2001, nous étions soucieux de pouvoir confirmer à la ministre déléguée à la santé et aux services sociaux, Mme Agnès Maltais, que des dizaines de milliers de travailleurs sont directement concernés par ce problème. De plus, nous étions anxieux de pouvoir expliquer à la ministre que leur travail est désormais étroitement lié à l'exploitation des appareils de loterie vidéo et que, conséquemment, cela les oblige à gérer et à résoudre de nombreux problèmes pour lesquels ils n'ont jamais été formés.

Finally, we made the minister aware that since the arrival of VLTs on a massive scale in the workplace, workers have never had a straightforward way of getting the information they need.

One of the important points we raised was the lack of information about regulations governing the operation of these machines. Employees have not received this information. However, they are on the front lines. We also asked for mandatory basic training on problem gambling for bar workers and owners.

One of the examples we gave the minister was the abuse that workers suffer when the machines are shut down. We also asked how a worker was supposed to react when players became distraught. So we asked that the Department of Health and Social Services do an in-depth study of the influence of video lottery terminals on emotional and physical employee burn-out. We also asked that the department make some resources available to them.

By the way, it is ironic that these workers, paid less than minimum wage and without training on problem gambling, should be asked to handle huge amounts of money, while Loto-Québec and bar owners sit back and rake in huge profits. What is more, it bears mentioning that when a prize is mistakenly paid out, the employee has to pay out of his or her own pocket to make up for the difference.

In response to the forum and to our requests, Loto-Québec decided that all VLTs would as a rule be shut down at 3 a.m. The establishment can close later, but the machine has to be shut down at 3 a.m.

In late 2002 and early 2003, new slower and supposedly less enticing machines were installed. Since 2003, Loto-Québec's profits have been increasing, despite the fact that the Minister of Finance, Pauline Marois, reduced the number of machines by 1,500.

Another result of the forum was the creation of a task force in early 2002, which was in operation for ten months. The task force brought together the following stakeholders: the Régie des loteries et courses [Lotteries and Races Commission], the Société des appareils de loterie vidéo, [the VLT Association], Loto-Québec, the Corporation des bars, brasseries et tavernes du Québec [the Association of Bars, Pubs and Taverns of Quebec], the Corporation des hommes d'affaires de Québec [the Association of Quebec Businessmen], the Ministère de la Santé et des Services sociaux [the Department of Health and Social Services] and ATTRHQ. Upon the creation of this task force, we immediately called for training to be given to bar workers. In the material distributed to committee members, you will find our submission to the task force. In fact, we were the first group to make a formal presentation.

Enfin, nous avons conscientisé Mme la ministre au fait que, depuis l'implantation massive des appareils de loterie vidéo dans leur milieu de travail, ces travailleurs n'ont jamais eu à leur disposition un moyen simple d'obtenir de l'information appropriée à leurs besoins.

L'un des points importants que nous avons soulevés était le manque d'information sur la réglementation concernant l'opération de ces appareils. Les employés ne disposent pas d'une telle information. Pourtant, ils sont les premiers impliqués sur le terrain. Nous avons aussi demandé qu'une formation de base obligatoire sur le jeu pathologique soit offerte aux travailleurs et travailleuses de bars ainsi qu'aux tenanciers.

L'un des exemples que nous avons cités à la ministre était celui de la violence dont étaient victimes les travailleurs et travailleuses au moment de la fermeture des appareils. Nous demandions aussi comment devait réagir le travailleur devant la détresse des joueurs. De ce fait, nous demandions à ce que le ministère de la Santé et des Services sociaux procède à une étude approfondie sur l'influence des appareils de loterie vidéo sur le niveau d'épuisement moral et physique de ces travailleurs. Nous demandions également qu'il mette des ressources à leur disposition.

Soit dit en passant, il est ironique de constater qu'on demande à des travailleurs, payés sous le seuil du salaire minimum et sans formation dans le domaine du jeu compulsif, de gérer des sommes faramineuses, alors que Loto-Québec et les tenanciers de bars touchent d'énormes profits. De plus, signalons que lorsqu'il y a erreur au moment du paiement d'un lot, ce même employé a la responsabilité de rembourser l'écart pour combler l'erreur.

Suite au forum et à nos demandes, Loto-Québec a décidé d'uniformiser les heures de fermeture des appareils à trois heures du matin dans tous les cas. L'établissement peut fermer plus tard, mais la machine doit fermer à trois heures.

Vers la fin de l'année 2002 et au début de l'année 2003, de nouvelles machines moins rapides et apparemment moins attrayantes furent installées. Depuis 2003, les profits de Loto-Québec sont à la hausse, malgré le fait que la ministre des Finances, Pauline Marois, ait réduit le nombre d'appareils de 1 500.

Autre résultat du forum fut la création d'une table de travail au début de l'année 2002, qui s'étendit sur une période de dix mois. Cette table réunissait les intervenants suivants : La Régie des loteries et courses, la Société des appareils de loterie vidéo, Loto-Québec, la Corporation des bars, brasseries et tavernes du Québec, la Corporation des hommes d'affaires de Québec, le ministère de la Santé et des Services sociaux et l'ATTRHQ. Dès la mise en place de cette table, nous avons réclamé un encadrement pour les travailleurs de bars. Dans le document que nous vous avons remis se trouve notre présentation devant cette table de travail. Nous avons d'ailleurs été les premiers à présenter quelque chose de décent.

One of the suggestions we made was that a minimum amount of training be provided and that reference material be made available to bar owners and workers. The task force wrapped up its work with the creation of a training program to be administered by the Department of Health and Social Services and developed by Laval University in cooperation with our association. We also designed, together with all of the stakeholders on the task force, a voluntary exclusion program. The second document we distributed to you describes this particular program. The implementation of these new measures is part of the Quebec government's 2002-2005 government action plan on problem gambling. Unfortunately, that plan has never seen the light of day. No one on the task force was willing to put any money into the training program for workers. And then there was the April 2003 election, and the new government that took office ignored the action plan.

Recently, the new Finance minister, Mr. Yves Séguin, decided to restrict access to VLTs by reducing the number of places where they can be found. The decision affected establishments with fewer than four machines, or a total of 2,500 machines in 702 sites. In our view, this is a step in the right direction. We would have preferred that he go a bit further by setting the limit at five machines or less. We would have also liked him to indicate clearly to bar owners that they are responsible for maintaining order on their premises. In addition, it was to be hoped that the minister would implement the preceding government's action plan as quickly as possible.

Clearly, we know that if Bill S-11 is enacted, that will lead to bar closures and job losses, thereby penalizing the handful of bar owners who have already raised awareness among their employees of problem gambling.

In conclusion, we would like to make the following point to the committee. Taking VLTs out of bars and concentrating them at racetracks and other gambling venues will merely shift the gambling addict's problem if there is no training provided for industry workers.

The Chairman: Thank you for your presentation. Given that you represent people whose employment depends on the restaurant and hotel industry's economic vitality, I am going to address the truly economic side of VLTs.

The bill, as it stands, if it were passed, would result in a total ban on VLTs in bars, pubs, taverns and other places identified by the legislation. As a general rule, only casinos and racetracks could continue to operate the machines. A number of establishments with VLTs depend on VLT revenue to balance their books.

Are you concerned about the financial impact this legislation could have on the industry you represent, from the perspective of bar owners as well as workers?

L'une des suggestions était que l'on fournisse une formation minimale et que l'on mette des sources de référence à la disposition des tenanciers et travailleurs des bars. Cette table de travail s'est conclue avec la création d'un programme de formation relevant du ministère de la Santé et des Services sociaux, créé par l'Université Laval en collaboration avec notre association. De plus, nous avons conçu, avec tous les intervenants à cette table, un programme d'exclusion volontaire. Ce programme fait l'objet du second document que nous vous avons remis. La mise en place de ces nouveaux éléments fait partie du Plan d'action gouvernemental sur le jeu pathologique 2002-2005, élaboré par le gouvernement du Québec. Malheureusement, ce plan n'a jamais vu le jour. Personne à cette table n'a voulu mettre un sou dans le programme de formation aux travailleurs. Puis, il y eut l'élection d'avril 2003 et la mise en place d'un nouveau gouvernement qui n'a pas tenu compte de ce plan d'action.

Récemment, le nouveau ministre des Finances, M. Yves Séguin, a décidé de réduire l'accès aux ALV en réduisant le nombre d'endroits où l'on retrouve ces appareils. Cette décision a touché les établissements ayant moins de quatre appareils, ce qui représente 2 500 appareils ou 702 sites. Ce geste nous apparaît comme un pas dans la bonne direction. Nous aurions préféré qu'il aille un peu plus loin en établissant la règle à cinq appareils et moins. Nous aurions également aimé qu'il indique clairement aux tenanciers de bars qu'ils doivent assumer leur propre discipline. De plus, il aurait été souhaitable que le ministre mette en place le plus rapidement possible le plan d'action du gouvernement précédent.

Évidemment, nous savons que si le projet de loi S-11 va de l'avant, cela entraînera des fermetures de bars et des pertes d'emplois qui pénaliseront également les quelques tenanciers de bars qui ont déjà sensibilisé leurs employés aux problèmes du jeu pathologique.

En conclusion, nous aimerions signaler au comité le point suivant. Le fait de retirer les appareils de loterie vidéo des bars, et de les centraliser dans les hippodromes et dans les lieux consacrés au jeu, n'engendrera qu'un transfert de la problématique du joueur pathologique s'il n'y a pas un encadrement des travailleurs de cette industrie.

La présidente : Merci de votre présentation. Étant donné que vous représentez des gens dont l'emploi dépend de la vitalité économique de l'industrie de la restauration et de l'hôtellerie, je vais aborder le volet purement économique de la présence des ALV.

Le projet de loi, tel que rédigé présentement, aurait pour effet, s'il était adopté, d'interdire complètement la présence des ALV dans les bars, les brasseries, les tavernes et autres endroits prévus par la loi. En règle générale, seuls les casinos et les hippodromes pourraient continuer à exploiter ces appareils. Plusieurs établissements où les ALV sont présents réussissent à balancer leurs comptes grâce aux revenus générés par les ALV.

Êtes-vous inquiet de l'impact financier que cette loi pourrait avoir sur l'industrie que vous représentez, autant du point de vue des tenanciers d'établissements que des employés qui y travaillent?

In 2003-2004, license holders reaped total profits of \$276 million. That is a rather outstanding sum of money. Do you think that the disappearance of VLTs could affect workers in the industry you represent?

Mr. Morin: My answer is yes, definitely. However, when people talk about 14,000 jobs lost, we disagree with that figure.

In the worst case scenario, I do not think that more than 2,000 jobs would be lost. When people speculate about 14,000 or 15,000 jobs lost, I doubt that would happen. There are approximately 4,900 sites in Quebec where there are VLTs. If those machines were taken away, that would affect, on average, four to five employees per establishment, which brings the number to 20,000. When bar owners throw out these figures, it is a little like saying that all bars will shut down overnight. That is not a realistic scenario. However, a number of bar owners and Mr. Poulin maintained that the legislation will result in the loss of 14,000 to 15,000 jobs.

Quite often, no extra staff is hired and assigned to those machines. In most establishments, the worker who pays out the prizes also manages the operation of the machines and serves the drinks. There may be exceptions to this rule in the large chains like La Cage aux Sports, where staff is assigned specifically to pay out prizes. However, in most of the 4,900 hotels in Quebec, the person who serves the drinks also pays out the prizes.

The Chairman: The bill attempts to tackle the problem of VLTs by proposing a solution that is based on the following idea: you have to limit access to VLTs and restrict their visibility in order to stop people who could become problem gamblers from taking up gambling in the first place.

Do you think that by restricting VLTs to casinos and racetracks, we will succeed in reducing the number of people who become addicted to this type of gambling?

Mr. Morin: Madam Chair, for the past three years, we have retained the services of a consultant who is an expert on gambling. He gives training courses. The people from Dollard Cormier in Montreal are trained by the consultant we have retained.

If VLTs are taken out of bars, the impact will definitely be noticeable. There will definitely be a visible benefit. I am confident of that.

The Chairman: Do you have any data on the effects of VLTs on staff in establishments centered around VLTs? Do employees exposed to gambling in the workplace play VLTs more than others? Have you looked into that?

Mr. Morin: We have looked into that. When I served on the task force to which I referred during my presentation, I asked the Minister of Health to do a study. People did not seem to believe what we were telling them, namely that it was emotionally draining for workers and that they were victims as well. We told

En 2003-2004, les détenteurs de permis d'exploitation ont touché des profits totalisant 276 millions de dollars. Il s'agit d'une somme plutôt colossale. Croyez-vous que la disparition des ALV pourrait affecter les travailleurs du secteur que vous représentez?

M. Morin : Ma réponse est oui, définitivement. Toutefois, lorsqu'on parle de 14 000 pertes d'emplois, nous sommes en désaccord avec ce chiffre.

Dans le pire des scénarios, je ne crois pas que plus de 2 000 emplois seraient perdus. Lorsqu'on parle de 14 000 ou 15 000 emplois, laissez-moi en douter. On compte environ 4 900 sites au Québec, où l'on retrouve des appareils de loterie vidéo. Si on retire ces appareils, cela affectera, en moyenne, de quatre à cinq employés par établissement, ce qui porte le chiffre à 20 000. Lorsque les tenanciers de bars nous lancent ces chiffres, c'est un peu comme si on nous disait que tous les bars vont fermer du jour au lendemain. Cette hypothèse n'est pas réaliste. Toutefois, elle est véhiculée par plusieurs tenanciers de bars et M. Poulin, qui prétend que cette loi entraînera de 14 000 à 15 000 pertes d'emplois.

Bien souvent, on n'embauche pas de personnel supplémentaire affecté à ces appareils. Dans la plupart des établissements, le travailleur ou la travailleuse qui paie les lots, gère également l'opération de ces machines et sert les boissons alcoolisées. On peut faire exception à cette règle dans le cas des grandes chaînes telles La Cage aux Sports, où on retrouve des personnes affectées strictement au paiement des lots. Toutefois, dans la majorité des 4 900 établissements hôteliers du Québec la personne qui sert la boisson paie également les lots.

La présidente : Le projet de loi veut s'attaquer au problème des ALV en proposant une solution qui repose sur la notion suivante : il faut réduire l'accessibilité aux appareils et leur visibilité pour prévenir l'apparition de nouveaux joueurs qui pourraient être des joueurs pathologiques.

Pensez-vous qu'en limitant la présence des ALV aux casinos et aux hippodromes, nous parviendrons à diminuer le pourcentage de la population qui devient pathologiquement dépendante de ce type de jeu?

M. Morin : Madame la présidente, on paie depuis trois ans un consultant spécialisé en jeu pathologique. Il donne des cours de formation. Les gens de Dollard Cormier à Montréal sont formés par le consultant que nous avons engagé.

Il est certain que si l'on retire les appareils des bars, on le verra. Il y aura sûrement un bienfait qui va apparaître. J'en suis convaincu.

La présidente : Avez-vous des données sur l'incidence des ALV sur le personnel des établissements dans les endroits dédiés à ces appareils. Est-ce que les employés exposés au jeu sur les lieux du travail jouent plus aux ALV que les autres? Avez-vous déjà exploré cette question?

M. Morin : On a exploré cette avenue. J'ai demandé, lors de la fameuse table de travail dont je vous parlais dans mon exposé, que le ministère de la Santé fasse une étude. On ne semblait pas croire ce que nous leur disions. Tout le monde autour de la table ne semblait pas croire que c'était dur moralement pour les

them to do their own study. They hired Acti-Menu, a consulting firm that the Department of Health and Social Services has used in recent years. They asked me to give them 50 names at random, in the greater Montreal area, not just downtown, but in Châteauguay, Boucherville and elsewhere. They selected 20 names and held two forums. The result was as follows: nine out of ten workers contacted asked that VLTs be removed from bars.

The Chairman: Because they themselves are affected by them?

Mr. Morin: Yes, when Céline Falardeau, of Acti-Menu, presented that request to the task force, she was almost asked to leave. She was never heard from again. The outcome of the forums was never again discussed. It was completely ignored. However, we were not the ones who set up the forum, it was the Department of Health, through Acti-Menu. And nine out of ten workers asked to have VLTs removed from bars.

Madam Chair, there are many bars in Montreal and it would be hard to give you an accurate count. Your question is timely indeed. But unfortunately, I cannot give you an exact figure. I can, however, give you an example. Many establishments in Montreal house a restaurant at ground level and a bar upstairs, both of which are owned by the same person. I would say that such establishments represent the worst cases encountered by the association. Workers downstairs finish their regular shift and then go upstairs. What they earn in the afternoon they spend upstairs in the evening on VLTs.

The Chairman: Does that happen regularly?

Mr. Morin: Absolutely.

The Chairman: Did you consult with restaurant and hotel workers about the presence of VLTs in bars and pubs? Have hotel workers ever been asked to express their views on the subject?

Mr. Morin: We did a survey in 2001 that agreed with the Acti-Menu finding. Acti-Menu found that nine out of ten workers wanted the machines removed, while we found that seven out of ten workers wanted the same thing. You have to understand the Quebec example. In Quebec, of the 52 hotel industry institutes, until the forum on problem gambling was held, none of them was discussing VLTs with future industry workers.

The Chairman: Hotel industry institutes?

Mr. Morin: Yes. These people received training, went to work in a bar as a server, and were forced to manage VLTs. They knew nothing at all about operating VLTs. They had no clue about how to deal with distraught players. Along with my consultant, I toured the bars in the greater Montreal area, on both the south shore and the north shore.

The Chairman: Did you go to Laval?

travailleurs et qu'ils étaient aussi victimes. On leur a dit : faites une étude vous-même. Ils ont engagé la firme Acti-Menu, une firme de consultants que le ministère de la Santé et des services sociaux a utilisée dans les dernières années. Ils m'ont demandé de leur donner 50 noms au hasard, dans toute la grande région de Montréal, pas seulement au centre-ville, à Châteauguay, Boucherville, et cetera. Ils ont sélectionné 20 noms. Ils ont tenu deux forums. Le résultat a été le suivant : neuf travailleurs sur dix ont demandé de sortir les appareils des bars.

La présidente : Parce qu'ils sont affectés eux-mêmes?

M. Morin : Oui, quand Mme Céline Falardeau, de Acti-Menu, a présenté cette demande à la table de travail, elle a presque été mise dehors. On ne l'a plus jamais revue. Le résultat de ces forums, on n'en a plus jamais entendu parler. Cela a été complètement ignoré. Mais ce n'est pas nous qui avons mis sur pied ce forum, c'est le ministère de la Santé qui l'a fait via la firme Acti-Menu. Et neuf travailleurs sur dix ont demandé de sortir ces machines des bars.

Madame la présidente, il y en a des bars à Montréal et vous donner des chiffres exacts, c'est difficile. Votre question est à point. Sauf que malheureusement, je ne peux pas vous donner de chiffres précis. Je peux vous donner un exemple. Il y a plusieurs endroits à Montréal où il y a un restaurant en bas et un bar en haut et c'est le même propriétaire. Je vous dirais que ce sont les pires cas que nous avons eus à l'association. Les travailleurs en bas finissent leur horaire régulier de travail et ils montent au deuxième. Ce qu'ils gagnent l'après-midi, ils le dépensent en haut le soir dans les machines.

La présidente : C'est régulier?

M. Morin : Absolument.

La présidente : Est-ce que vous avez tenu des consultations auprès des travailleurs et travailleuses de la restauration et de l'hôtellerie au sujet de la présence des ALV dans les bars et brasseries? Il n'y a jamais eu de questionnements faits auprès des travailleurs de l'hôtellerie?

M. Morin : On a fait un sondage en 2001 qui concordait avec le résultat de la firme Acti-Menu. Cette dernière est arrivée à neuf travailleurs sur dix et nous à sept sur dix qui disaient de sortir les appareils des bars. Il faut comprendre l'exemple du Québec. Au Québec, sur 52 instituts d'hôtellerie, jusqu'au forum du jeu pathologique, il n'y en avait aucun qui parlait à ses futurs travailleurs des appareils à loterie vidéo.

La présidente : De l'hôtellerie?

M. Morin : Oui. Ces gens étaient formés, allaient travailler dans un bar comme serveur ou serveuse et on leur imposait la gestion d'appareils de loterie vidéo. Et ces gens ne connaissaient pas cela. Ils ne savaient pas ce qu'était la détresse. Avec mon consultant, j'ai fait la tournée des bars du grand Montréal, sur la rive sud, sur la rive nord.

La présidente : Vous êtes allé à Laval?

Mr. Morin: Yes, and what struck us was that it was almost always the same people who played the VLTs. We could visit a bar in Laval, return ten days later and oddly enough, the same two ladies and the same three gentlemen would be playing the machines.

The Chair: The regular customers?

Mr. Morin: Yes. When I hear Professor Ladouceur say that only a minute proportion of gamblers are in fact problem gamblers, I am not questioning his expertise. However, it is no secret that his research is funded by Loto-Québec. We see the problem up close and we have our doubts about these findings. But my name is not Dr. Morin.

The Chairman: There is a comparison with Ontario that I would like to discuss with you. The data we have requires some attention. According to an article that appeared in the *Ottawa Citizen* on May 20, 2000 and according to data gathered by Loto-Québec, there are more opportunities for people to gamble in Ontario than in Quebec. That is what the study found. According to Ontario law enforcement officials, there are apparently over 20,000 illegal electronic gambling machines in Ontario. That number is alarming if it is accurate. Do you think that the passage of the bill before us might lead to illegal machines springing up in Quebec in the same way they have in Ontario?

Mr. Morin: No, I am not calling into question the OPP figures. But I do not believe that there has been a substantial increase in the number of illegal machines.

The Chairman: If they were banned from bars...

Mr. Morin: I do not believe it. Consider the following example. Since 2001, Quebec has reduced the number of VLTs in bars from 15,000 to 13,500. And, as far as I know, illegal machines have not appeared. I have made the rounds of the bars since 2001 and even with 1,500 fewer machines in operation, illegal VLTs have not suddenly, to my knowledge, appeared.

The Chairman: That is what I wanted to know.

Senator Rivest: You talked about lost jobs. Are the 2,000 or 3,000 lost jobs perhaps due to the fact that some people went into the bar industry not because they had any particular talent for the business but basically because there were VLTs? In other words, serving alcohol was merely a sideline. In the past, patrons had to order a sandwich in order to be served an alcoholic beverage. Food was complementary to alcohol consumption. I have the impression that some bar owners are in the business more for to manage the VLTs than to serve alcohol. They quote pretty amazing numbers. I imagine that you work in the hotel industry. Your association and your members know the industry well. Do you understand my question?

Mr. Morin: I would like to take a few moments to give you some background. Back when Loto-Québec set up machines in bars and banned illegal machines, there were 25,000 illegal machines in Quebec. We have heard other figures — up to

M. Morin : Oui, nous avons remarqué une constante qui nous a frappés. C'est presque toujours les mêmes qui sont assis devant les appareils à loterie vidéo. On allait dans un bar à Laval, on y retournait dix jours après et étrangement, c'était les mêmes deux mesdames, les mêmes trois messieurs.

La présidente : La clientèle régulière?

M. Morin : Oui. Quand j'entends le professeur Ladouceur nous dire que c'est une infime portion des joueurs qui sont pathologiques, je ne mets pas ses compétences en doute, mais il est financé par Loto-Québec, on ne se le cachera pas. Nous on est sur le plancher et on doute. Mais je vous dis que mon nom n'est pas docteur Morin.

La présidente : Il y a une comparaison à l'Ontario dont je veux parler avec vous. Les données dont on dispose demandent un peu d'attention. Selon l'article qui est paru dans l'*Ottawa Citizen* le 20 mai 2000, selon les données comptabilisées par Loto-Québec, l'offre du jeu est supérieure en Ontario quand on la compare à celle du Québec. C'est ce qu'on nous dit dans cette étude. Selon les autorités policières ontariennes, on dit qu'il y a plus de 20 000 appareils de jeu électronique illégaux présents sur le territoire de la province. Ce chiffre est alarmant s'il est exact. Croyez-vous que l'adoption du texte dont nous sommes saisis par le projet de loi que nous avons devant nous serait de nature à favoriser l'apparition d'appareils illégaux au Québec de la même façon qu'en Ontario?

M. Morin : Non, je ne mets pas en doute ces chiffres de l'OPP. Je ne crois pas à une augmentation substantielle des appareils illégaux.

La présidente : Si c'était banni dans les bars.

M. Morin : Je n'y crois pas. Prenons un exemple. Le Québec a quand même réduit de 15 000 à 13 500 les appareils depuis 2001. Et à ce que je sache, je n'ai pas constaté l'apparition de machines illégales. Et j'ai fait la grande tournée depuis 2001 et pourtant, on a réduit de 1500 appareils le parc de machines. À ce que je sache, il n'y a pas de machines illégales qui sont apparues.

La présidente : C'est ce que je voulais savoir.

Le sénateur Rivest : Vous avez évoqué des pertes d'emploi. Est-ce que les 2 000 ou 3 000 pertes d'emploi viendraient plus du fait qu'un certain nombre de personnes se sont lancées dans l'industrie des bars, non parce qu'ils avaient des talents particuliers pour ce commerce, mais dans le fond, parce qu'il y avait les vidéos? Autrement dit, la boisson est un accessoire. Dans le passé, on devait manger un sandwich pour prendre une bière, c'était l'accessoire à la consommation d'alcool. J'ai l'impression qu'un certain nombre de propriétaires de bars sont là plus pour les machines que pour la boisson. Ils nous parlent de chiffres astronomiques. J'imagine que vous travaillez dans le domaine de l'hôtellerie. Votre association et vos membres connaissez bien l'industrie. Comprenez-vous ma question?

M. Morin : Je voudrais vous faire un petit historique rapide. Quand Loto-Québec a installé les appareils dans les bars et a banni les appareils illégaux, en passant, il y avait 25 000 appareils illégaux au Québec. On a mentionné des chiffres, jusqu'à

40,000 — but in fact there were 25,000 machines. I will try to put everything simply because the answer to your question is in fact complex.

The Régie des loteries et courses, which is supposed to ensure compliance with regulations and grants licenses, circumvented its own regulations. That's how the situations you cited could happen, for example some guy buying a bar with five machines. Suppose he actually wanted ten machines. All he had to do was throw up some drywall and put in a door to make two separate rooms. Then he would go to the Régie des loteries et courses and ask for a license. That way, he would get five additional machines.

Senator Rivest: Another more general concern is this: is alcohol served in off-track betting centers?

Mr. Morin: Yes, it is.

Senator Rivest: I suppose that is why you were asking that these people receive training, since they generally do not have any more training than hotel staff. Secondly, these off-track betting centers are licensed premises. Does the government control the number and location of these centers? If we remove VLTs from the bars, we do not want to see these machines cropping up in off-track betting centers. How many such places are there in Quebec at present?

Mr. Morin: I am glad that you are asking me this, and I would like to caution you if this bill goes forward. That is one of the fears I have. At present, there are 18 clubs of this nature.

Senator Rivest: In the province?

Mr. Morin: Yes. There were nineteen, but one recently closed. These places sell alcohol, and have VLTs. I reviewed each business plan submitted by SONAC to the Department of Finance.

Senator Rivest: Are there any such off-track betting clubs in other Canadian provinces?

Mr. Morin: I cannot answer that question. I can talk to you about Quebec, which I know well. In the last business plan, SONAC told then Finance minister Marois that it had plans for the number of off-track betting centres to increase from 18 to 55 by 2005. I do not know who will be managing the race tracks and the off-track better facilities. I cannot say. What worries me is that VLTs will be removed from bars and responsibility for managing them will be given over to a private contractor who will manage all of these facilities. That contractor, that businessman, will want to expand and open other off-track betting clubs. So when it comes to sensitive areas like Trois-Rivières, if there were machines at the Trois-Rivières race track, I could not anything to prevent that. But I would have a problem if two off-track betting centres were to open in downtown Trois-Rivières.

Senator Rivest: Who will control these operations? The government, by issuing licenses? Do we need political will?

Mr. Morin: Decision-makers will have to set limits. When I read your bill, I saw that the limits were specified, as well as the places. So these things will have to be set out clearly.

40 000 appareils mais c'était 25 000 appareils. Dès le départ, je vais y aller de façon plus simple parce que la réponse est complexe.

La Régie des loteries et courses, qui est censée faire respecter la réglementation, qui octroie les permis, a contourné ses propres règles. De là l'émergence de ce que vous me disiez, par exemple, un gars achetait un bar où il y avait cinq appareils. Lui en voulait dix. Alors il faisait monter un mur de gyproc, il mettait une porte qui séparait les deux endroits, allait voir la Régie des loteries et courses et demandait un permis. Il obtenait ainsi cinq autres machines.

Le sénateur Rivest : Une autre préoccupation plus générale, dans les centres de pari hors-piste, est-ce qu'il y a de la boisson?

M. Morin : Oui.

Le sénateur Rivest : De là j'imagine votre idée de demander, ces gens n'ayant pas plus reçu de formation que le personnel hôtelier, qu'ils en aient. Deuxièmement, ce sont des emplacements licenciés. C'est le gouvernement qui a le contrôle sur le nombre et la localisation de ces centres? Il ne faudrait pas qu'en faisant disparaître les machines dans les bars, il y ait une prolifération de ces centres de pari hors-piste. Comment y en a-t-il actuellement au Québec?

M. Morin : Je suis content que vous me posiez cette question et je voudrais vous mettre en garde si on va de l'avant avec le projet de loi. C'est une de mes craintes. Actuellement, il y a 18 hippoclubs.

Le sénateur Rivest : Sur le territoire?

M. Morin : Oui. Il y en avait 19 mais il y en a un qui a fermé récemment. Ces endroits vendent de l'alcool et ils ont des appareils à loterie vidéo. J'ai regardé chaque plan d'affaires que la SONAC a présenté au ministre des Finances.

Le sénateur Rivest : Ces hippoclubs existent dans les autres provinces du Canada?

M. Morin : Je ne pourrais pas vous dire. Je vais vous parler du Québec que je connais bien. Si on prend le dernier plan d'affaires, la SONAC disait à la ministre Marois à l'époque qu'elle voulait faire passer d'ici 2005 le réseau d'hippoclubs de 18 à 55. Je ne sais pas qui va gérer les hippodromes et qui va gérer les hippoclubs. Je ne le sais pas. Je crains qu'on retire les appareils de loterie vidéo des bars et qu'on donne la gestion à un entrepreneur privé qui va gérer les 4 hippodromes et les hippoclubs. Cet entrepreneur va vouloir aller de l'avant et ouvrir d'autre hippoclubs. Vous comprenez un peu, si je prends des régions sensibles comme la région de Trois-Rivières, qu'il y ait des machines à l'hippodrome de Trois-Rivières, je n'ai pas un mot à dire là-dessus. Mais si on ouvre deux hippoclubs dans le centre de Trois-Rivières, j'ai un problème avec cela.

Le sénateur Rivest : Qui va les contrôler? Le gouvernement en émettant des licences? Il faut une volonté politique?

M. Morin : Les décideurs devront mettre des limites. Quand je lisais votre projet de loi, c'était indiqué : et les endroits. Bon, il faudra spécifier.

Senator Ringuette: Thank you for your presentation, which gives us a more realistic perspective on things. Earlier, you said that 2,000 jobs might be lost.

I confess that I am a smoker. In most of the provinces where smoking in public places has been banned, we heard restaurant owners say the same thing, namely that if customers could no longer smoke in their bars and restaurants, they would be forced to close down. Legislation was enacted in New Brunswick in early summer. As far as I know, not a single establishments has closed down yet. In the Ottawa region, the regulations have been in place for several years now. I am wondering about your estimate of a possible 2,000 jobs lost.

On the basis of these figures, I have been making some comparisons. I agree with Senator Rivest: if VLTs are removed from bars and this leads to the proliferation of specialized betting centers, what do we actually gain?

Mr. Morin: Let me elaborate on these jobs losses. Your question is in line with that of Senator Rivest. Why am I saying that at least 2,000 jobs will be lost? Because many bars opened because of the machines, and the bar areas where the machines are located have created jobs. A single bar may obtain five additional machines because of a second license. So it is very likely that people will lose their jobs. The person who works in the VLT section stands a good chance of losing his or her job. You claim that job losses were minimal in New Brunswick, but I am telling you that many jobs will indeed be lost in Quebec.

Senator Ringuette: How many workers do you represent?

Mr. Morin: We represent 4,200 workers, including the staff of the Cage aux Sports chain.

[English]

Senator Milne: I am a little puzzled as to where you stand. You talked about 61 per cent of the 4,000 people you represent not wanting VLTs in the bars, yet if the machines were taken out of the bars, those people would lose their jobs. Perhaps you could help me with this. You think that if the government were to proceed by following your recommendations, properly trained staff would reduce the incidence of problem gambling. How and why would that be?

[Translation]

Mr. Morin: It is very simple. At the outset, I talked about regulations in my presentation. Until the forum on gambling, and in fact even as we speak, workers are still not familiar with the regulations. Let me give you an example of a regulation: a player cannot bet on two machines. That is prohibited. You are not

Le sénateur Ringuette : Je vous remercie de votre présentation qui nous amène à un aspect plus terre à terre comme on dit de la réalité. Tout à l'heure vous avez indiqué qu'il y avait une possibilité de 2 000 emplois perdus.

Je vous avoue que je suis une fumeuse. Dans l'ensemble des provinces où on a aboli le fumage dans les endroits publics, on a entendu cette rhétorique des propriétaires de restaurants et de bars : Si la clientèle ne pouvait plus fumer dans leurs établissements, ils devraient fermer leurs portes. Au Nouveau-Brunswick, cette législation a été mise en place au début de l'été. À ma connaissance, personne n'a fermé encore. Dans la région d'Ottawa, cela fait déjà plusieurs années que cette réglementation est en vigueur. Je me questionne un peu sur votre estimé d'un maximum de 2 000 emplois.

Basé sur cela, je fais une comparaison. Je touche le même point de vue que le sénateur Rivest. Si ces appareils de loterie vidéo sont retirés des bars et que cela donne lieu à l'ouverture de sites spécialisés du jeu en plus grand nombre, qu'est-ce qu'on va gagner?

M. Morin : Je vais vous parler des pertes d'emplois. Vous rejoignez un peu la question du sénateur Rivest. Pourquoi je vous dis qu'il y aura au moins 2 000 pertes d'emploi? C'est justement que des bars se sont ouverts et des sections dans des bars ont créé des emplois. Le bar qui était un bar unique a, grâce au deuxième permis qu'il a obtenu, reçu cinq machines supplémentaires. Il y a de grosses chances que des travailleurs vont perdre leur emploi. La travailleuse dans cette section a de grosses chances de perdre son emploi. C'est pour cela que vous, vous dites qu'au Nouveau-Brunswick, il n'y a pas eu beaucoup de pertes d'emplois répertoriées, mais moi je vous dis qu'au Québec, il va y en avoir, c'est sûr.

Le sénateur Ringuette : Vous représentez combien de travailleurs?

M. Morin : Nous représentons 4 200 travailleurs. Cela inclut une chaîne particulière, la Cage aux Sports.

[Traduction]

Le sénateur Milne : Votre position me laisse assez perplexe. Vous avez dit que 61 p. 100 des 4 000 personnes que vous représentez ne veulent pas d'appareils de loterie vidéo dans les bars, pourtant, si ces appareils étaient retirés des bars, vos membres perdraient leur emploi. J'aimerais que vous m'apportiez des éclaircissements à ce sujet. Selon vous, si le gouvernement suivait vos recommandations, c'est-à-dire, si les employeurs recevaient une formation adéquate, alors on assisterait à une diminution de l'incidence du jeu pathologique. De quelle façon et pourquoi cela se produirait-il?

[Français]

M. Morin : C'est très simple, parce que dès le départ, je parlais dans mon exposé de la réglementation. Jusqu'au forum du jeu et même encore au moment où on se parle, les travailleurs ne connaissent pas la réglementation. Je vous donne un exemple du règlement : un joueur qui joue sur deux machines, c'est interdit.

allowed to serve alcohol to someone who is playing the VLTs and who happens to be inebriated as well. However, these regulations are not enforced, according to a study conducted among our members.

Many of our workers and their bosses were quite surprised when we apprised them of the régie's regulations.

[English]

Senator Milne: In Ontario, the machines are somewhere between 10 and 150 kilometres away from where the people are living. If you want to gamble in Ontario on these things, you have to either drive or get on a bus and travel a long distance to get there. It is not like walking down to the corner bar and stepping inside.

Senator Eyton: There are people who live in Niagara Falls.

Senator Milne: Some live around Lake Simcoe as well.

You talked about less than 5 per cent of players being problem gamblers. Fifty per cent of provincial revenues from these machines come from those 5 per cent of the gamblers. The provinces are really addicted to it, too.

[Translation]

Mr. Morin: You are quite right. This comes back to what I was saying earlier, namely that according to our studies, it is always the same people who play these machines.

Senator Milne: Is this true?

Mr. Morin: It is absolutely true. I do not want to bad mouth anyone, but these machines encourage compulsive gamblers, that is the people ready to lose their shirt to win \$500. I have talked to gambling addicts — both men and women — through our consultant.

The last gambler I met had started to play at 8 o'clock in the morning. When I arrived at about 8:30 a.m., she had just lost \$2,800. ATMs can be found in virtually every bar and cash is just a swipe of a card away. Do you know how this girl finally came to her senses? When she went to the ATM, there was no money left in her account. She was crying. This kind of thing is very painful to watch.

You may not often find yourselves in bars like I do because of my job. I am not exaggerating when I tell you that. I could give you many examples of this type. Do you know how many tokens or medals I have from Gamblers Anonymous at the association office? Nine. Do you know what I am talking about? They are tokens for people who attend meetings of Gamblers Anonymous. In a moment of weakness, they go into a bar and the token is found on the floor by employees who pick them up and send them to me. I even have a watch. These people are desperate.

Senator Lapointe: There is a lot of suffering.

Un monsieur qui est en état d'ébriété devant son appareil, tu n'as plus le droit de le servir. Mais ce n'est pas respecté. Nous avons fait une étude auprès de nos membres.

Quand on leur a appris les règlements de la régie, nos travailleurs étaient tout surpris, les patrons aussi.

[Traduction]

Le sénateur Milne : En Ontario, les appareils se trouvent à une distance de 10 à 150 kilomètres des quartiers résidentiels. Si vous voulez jouer au moyen d'un appareil de loterie vidéo en Ontario, vous devrez parcourir plusieurs kilomètres en voiture ou en autobus pour vous y rendre. Il ne s'agit pas simplement de marcher jusqu'au bar du coin et d'y entrer.

Le sénateur Eyton : Il y a des gens qui habitent Niagara Falls.

Le sénateur Milne : Il y a également des gens qui habitent autour du lac Simcoe.

Vous avez dit que moins de 5 p. 100 des joueurs sont des joueurs pathologiques. La moitié des sommes que récoltent les provinces grâce à ces appareils proviennent de ces 5 p. 100 de joueurs pathologiques. Les provinces aussi ont un véritable problème de dépendance à l'égard de ces appareils.

[Français]

M. Morin : Vous avez raison. Cela revient à ce que je vous disais tantôt, d'après les vérifications que nous avons effectuées sur le terrain, c'est toujours les mêmes personnes qui sont assises devant ces appareils.

Le sénateur Milne : C'est vrai?

M. Morin : C'est un fait. Je ne veux pas faire le procès de personne, mais ces appareils encouragent l'utopie chez les joueurs compulsifs. Ils sont prêts à perdre leur chemise pour tenter de gagner 500 piastres. J'ai parlé à des joueurs pathologiques, par l'intermédiaire de notre consultant, des hommes et des femmes.

La dernière joueuse que j'ai rencontrée avait commencé à jouer à huit heures le matin. Quand je suis arrivé, aux environs de huit heures et demie, elle venait de perdre 2 800 \$. Il y a des guichets automatiques dans presque tous les bars maintenant. L'argent est à portée de main. Savez-vous comment cette fille a compris? La dernière fois qu'elle est allée au guichet automatique, il n'y avait plus de fonds. Elle pleurait. C'est pénible de voir cela.

Vous n'allez peut-être pas fréquemment dans les bars comme moi à cause de mon métier. Je n'exagère pas quand je vous raconte cela. Je pourrais vous citer des tas d'exemples de ce genre. Savez-vous combien j'ai de jetons ou de médailles de joueurs anonymes au bureau de l'association? Neuf. Savez-vous qu'est-ce que c'est? Ce sont des jetons de gens qui assistaient aux réunions des Gamblers Anonymes. Un moment de faiblesse, ils entrent dans un bar, et le jeton se retrouve par terre où des employés les ont ramassés et me les ont fait parvenir. J'ai même une montre. Ces gens sont désespérés.

Le sénateur Lapointe : Il y a beaucoup de souffrance dans cela.

Senator Joyal: How many illegal video lottery machines are there in Quebec at the present time?

Mr. Morin: For the entire province I would be surprised if there were a thousand of them. I have certainly seen a lot in my time. I should not mention specific neighbourhoods but since we are talking about this, there are quite a few in the Saint-Léonard district in Montreal in small cafés. There is often an adjoining room where you can find two or three illegal machines.

Senator Joyal: Usually this gambling is quite public, quite accessible. If the market does not feel the need to increase the number of terminals, it is because they are very accessible everywhere. Illegality results from scarcity. During Prohibition, there were illegal stills all over the place because people were not allowed to consume alcohol. Once it was authorized, then illegal operations dropped off considerably.

In your documents, reference is made to the voluntary exclusion program for VLTs. If we did not pass this bill, would the present assistance programs be sufficient to reduce the problem of compulsive gambling among the four to five per cent of gamblers affected in this way?

Mr. Morin: Let us assume that tomorrow morning the Quebec government decides to provide training to workers and to apply the voluntary exclusion program. First of all let me explain how this voluntary exclusion program works. The basic level is the regional board of health. We found a solution with the Department of Health.

There are 18 regional boards of health in Quebec. Each regional board was to have an agent available 24 hours a day to respond to any distress calls brought to their attention by employees. The agent or worker would be responsible for looking after the gambler. We consider that the responsibilities of such workers were enormous. We did not want to have to take on the additional responsibility of turning them in to specialized gambling therapists. We insisted on this point. We are willing, however, to provide them with training so that they have some idea of how a compulsive gambler behaves. The employee would be the intermediary between the gambler in difficulty and the responder.

We are convinced that this approach would have worked and that we would have seen results. We are talking about the best case scenario but that is not how things work in real life.

That is why I said in my presentation that it would require self-discipline on the part of bar owners.

Let me tell you briefly about the case of the waitress who is supposed to be with me today, because her case is typical. She was fired because she played by the rules. She refused to serve a drunk person sitting in front of a terminal, offering that person coffee instead. Even when he was not sitting in front of the machine, she refused to keep on serving him alcohol and she was fired. Who is protecting this woman's rights today? She filed a complaint with

Le sénateur Joyal : Combien y a-t-il d'appareils de loterie vidéo illégaux au Québec actuellement?

M. Morin : Dans toute la province, je serais surpris s'il y en avait mille. Et j'en ai vu, en passant. Je ne devrais pas nommer de quartiers spécifiques, mais nous sommes ici pour en parler, il y en a particulièrement dans la région de Saint-Léonard, à Montréal, dans des petits cafés. Souvent il y a des pièces sur le côté où on retrouve deux ou trois appareils illégaux.

Le sénateur Joyal : En pratique, le jeu reste quand même très public, accessible. Si le marché ne ressent pas le besoin de multiplier les appareils c'est parce qu'ils sont très accessibles partout. L'illégalité provient de la disette. Lors de la prohibition, les alambiques clandestins ont pullulé parce qu'on interdisait la consommation d'alcool. À partir du moment où c'est permis, en général, l'exploitation illégale diminue considérablement.

Dans vos documents, il est fait mention du programme d'exclusion volontaire pour les appareils de loterie vidéo. Si nous n'adoptons pas le projet de loi, est-ce que les programmes actuels d'aide ou d'assistance existant seraient suffisants pour réduire le problème du jeu endémique qui concerne quatre à cinq pourcent de ceux qui sont touchés par ce fléau?

M. Morin : Admettons que le gouvernement québécois, demain matin, décide de donner une formation aux travailleurs et d'appliquer le programme d'exclusion volontaire. Je vais d'abord expliquer un peu le fonctionnement de ce programme d'exclusion volontaire. À la base, nous retrouvons les régies régionales. Nous avons trouvé une solution avec le ministère de la Santé.

Il y a 18 régies régionales de la santé au Québec. Chaque régie régionale devait mettre un intervenant en disponibilité dans sa région, 24 heures par jour, pour répondre aux appels de détresse que les employés leur signaleraient. L'intervenant était responsable de prendre en charge le joueur. Nous trouvions que les responsabilités des travailleurs étaient énormes. Nous ne voulions pas, en plus, en faire des intervenants spécialisés dans le jeu pathologique. Nous avons insisté sur ce point. Cependant, nous sommes d'accord pour donner une formation afin qu'ils aient une idée du comportement d'un joueur pathologique. L'employé servirait d'intermédiaire entre le joueur en difficulté et l'intervenant.

Nous sommes convaincus que cela aurait fonctionné et qu'on aurait vu des résultats. On parle dans le meilleur des mondes, mais ce n'est pas de cette façon que cela fonctionne.

C'est pour cela que je disais, dans ma présentation, que cela prendrait de l'autodiscipline de la part des tenanciers de bar.

Je vous raconte rapidement le cas de la serveuse qui devait être avec moi aujourd'hui, c'est un cas typique. Cette fille a été congédiée parce qu'elle appliquait la réglementation. Elle refusait de servir une personne ivre devant une machine; elle lui offrait du café. Même s'il n'était pas assis devant la machine, elle refusait de le servir. Elle s'est fait congédier. Est-ce que quelqu'un protège cette fille aujourd'hui? Elle dépose une plainte aux normes du

the labour standards board. The process has taken ten months and this morning she is in court. That is the sort of situation one faces.

I am neither in favour of nor against Mr. Séguin. Mr. Séguin did display courage but he should have shown even more of it. He decided he would remove four machines or less. I would have set the figure at five, because most establishments have five VLTs. Furthermore, I would have required bar owners to discipline themselves, that is to set up self-exclusion programs managed through the regional boards and give workers the proper training. In this way, we would have seen the removal of five machines or less and I am convinced that we would not be here discussing Bill S-11 with the committee.

Senator Joyal: How many places are there with five machines or less as compared to places where there were four? You say that they removed 2,500 terminals or 702 sites. If the minister had removed the terminals from sites with five and fewer, how many additional sites would we be talking about?

Mr. Morin: Approximately 1,800.

Senator Joyal: I believe that when the minister announced his decision to remove the VLTs, he compensated the owners of the sites with an amount equivalent to a year of revenue. Do you consider this compensation was sufficient to allow them to maintain their operations, to make adjustments for the fact that they would not have the same type of revenue stream in the coming years?

Mr. Morin: In Quebec, each VLT generates an average of \$19,000 in revenue per year. Of course, that figure does not apply to every one of the 702 sites now affected. At the outset, Loto-Québec did have quotas which bar owners were required to meet. If they did not meet these quotas, then their machines were taken away. One should not imagine that the 2,500 machines that were removed generated the highest revenues of any VLTs. That is why I said that Mr. Séguin did show courage but he could have been more courageous and decided to go to five. With five we would have seen tangible results.

Senator Joyal: Knowing human nature as you do, you talk about self-discipline and the implementation of a series of programs and interventions. Based on your experience, should the bill we are now considering be passed if nothing further is done to change the situation?

Mr. Morin: I am going to be tough with the bar owners. We cannot just generalize and say that they should shut down. Let us look at things rationally. I do know some bar owners who have made investments and who are stuck with 10 or 12-year leases. It is not easy. From one day to the next they are told that the machines have to be taken out. We may agree or disagree with the bar owners. But they have sent me their application that they are preparing to present to the court. I saw the document. They refer to an acquired right. They maintain that they have an acquired right. In fact, that is not far from the truth. I am not here to defend them, I represent the employees. I am saying that we are faced with a certain situation and if the bill goes ahead, there will be problems for the provinces. There will be legal action.

travail. Cela a pris dix mois, et ce matin, elle est en cour. C'est une réalité.

Je ne suis ni pour ni contre M. Séguin. Monsieur Séguin a eu du courage, mais il aurait pu en avoir plus. Il a décidé qu'il retirait les quatre machines et moins. Moi, j'aurais été à cinq. Parce que la majorité des établissements en ont cinq. En plus, j'aurais exigé de ces tenanciers de bar de s'autodiscipliner. Mettre en marche des programmes d'autoexclusion, gestion via les régies régionales et formation des travailleurs. De cette façon, on aurait eu les cinq machines et moins retirées, et je suis convaincu qu'on ne serait peut-être pas assis ici à discuter du projet de loi S-11.

Le sénateur Joyal : Il y a combien d'endroits qui disposent de cinq machines et moins par rapport à ceux où il y en avait quatre? Vous avez dit qu'ils ont retiré 2 500 appareils ou 702 sites. Si le ministre avait retiré les appareils dans les sites qui en ont cinq et moins, cela aurait représenté combien de sites supplémentaires?

M. Morin : À peu près 1 800.

Le sénateur Joyal : Il me semble avoir lu que lorsque le ministre a annoncé sa décision de retirer, qu'il a compensé les propriétaires des sites d'un montant équivalant à une année de revenus. D'après vous, est-ce que cette compensation était suffisante pour leur permettre de maintenir leurs opérations, de se rajuster au fait que leurs revenus n'allaient pas se renouveler sur les mêmes bases pour les années à venir?

M. Morin : Au Québec, la moyenne globale que rapporte chaque appareil de loterie vidéo, c'est 19 000 \$ par année. C'est certain que ce n'est pas 19 000 \$ pour chacun des 702 sites impliqués maintenant. Loto-Québec, à l'origine, avait des quotas, et les tenanciers de bar devaient remplir des quotas. S'ils ne remplissaient pas les quotas, on leur coupait les machines. Il ne faut pas penser que les 2 500 machines qu'on retire actuellement étaient celles qui rapportaient le plus. C'est pour cela que je dis que M. Séguin a eu du courage, mais qu'il aurait pu en avoir plus et aller jusqu'à cinq. À cinq, on aurait vu des résultats tangibles.

Le sénateur Joyal : Connaissant la nature humaine comme vous la connaissez, vous parlez d'autodiscipline et de mise en application d'une série de programmes et d'interventions. Est-ce que, sur la base de votre expérience, le projet de loi, tel que nous le considérons actuellement, devrait être adopté si rien de plus ne change que ce qui est actuellement?

M. Morin : Je vais être dur pour les tenanciers de bar. Il ne faudrait pas uniformiser et dire : Moi, je vais fermer mes portes. On va se calmer. Par contre, je connais des tenanciers de bar qui ont investi, qui sont pris avec des baux de 10 ans, 12 ans. Ce n'est pas évident. On arrive demain matin et on leur dit : on sort les machines. On a beau être d'accord ou pas avec les tenanciers de bar. Mais ils m'ont envoyé leur requête qu'ils se préparent à plaider en cour. J'ai vu le document. Ils parlent de droit acquis. Ils disent qu'ils avaient un droit acquis. En réalité, ils n'ont pas tout à fait tort. Je ne suis pas ici pour les défendre; je représente les employés. Je vous dis qu'il y a une réalité et elle est là, et que si le projet de loi va de l'avant, les provinces vont avoir des problèmes tout à l'heure. Il va y avoir des poursuites.

Senator Joyal: What about suspending the proclamation of the bill for a period of three years, for example. We can adopt a bill and postpone its implementation by giving people time to make adjustments, knowing that the changes will take effect by a certain deadline. There is no doubt that if changes are brought in overnight, they can lead to huge problems in some cases.

Mr. Morin: For provincial governments as well.

Senator Joyal: If provision were made for a transitional period, then this could decrease the impact of such a bill if its provisions took effect immediately. That would be one day of dealing with the difficulty you describe.

Mr. Morin: At the risk of displeasing Senator Lapointe, I would tend to go along with you on that.

Senator Joyal: To provide for a transitional period.

Mr. Morin: To give everybody a chance. We are talking about pathological gambling. We are attempting to identify bar owners as the culprits. I am not quite ready to take pot shots at bar owners. Some of them may have gone overboard. But someone did create this situation and they are not necessarily to blame.

Senator Lapointe: I do not disagree with what you are saying. I think that Loto-Québec is responsible. I make no bones about it. If the bar owner is told that he will be getting ten machines, then he will be quick to say yes. My approach is more drastic than that of Senator Joyal, who, unlike me, has some legal training. One thing is clear. When a bar owner has two machines, each individual machine earns far less than if he had ten VLTs. I told Mr. Séguin that these are not the cases he needs to do something about. The man with two machines is not raking in millions. Go after the big owners and cut them down to two machines. If everyone is limited to two machines, then I will withdraw my bill and that will be the end of the story. We would no longer have a problem for a very simple reason: if there are only two machines, people will become impatient, I know how gamblers are, because I am one of them. People are impatient by nature and they will not wait around thirty or forty-five minutes. They will take their business elsewhere. It has been shown that the greater the number of machines, the greater the profits generated. People are smart, they know that the more rooms they have set up for VLTs, the more money they stand to make.

I have nothing against bar owners. I made my living from the fees paid to me by club owners. I'm not turning my nose up at these people, that is not what this is about.

There is another side to this story. Giving them a year's worth of compensation is excessive, in my view. It could be six months and another six months for those who are out on the streets. Take, for example, the case of Ms. Viel, or whatever her name is, whose husband blew \$48,000 strictly on the VLTs. She now has to pay back \$48,000 to Mastercard. I think that is terrible.

In the case of the illegal machines, if the federal or provincial governments reach a consensus or some sort of resolution, there is always a possibility of banding together on this. They will be saving even more money. They can seize the VLT and the bar

Le sénateur Joyal : Si, par exemple, on suspendait la proclamation du projet de loi sur une période de trois ans. On peut adopter un projet de loi et différer la mise en application en donnant une période de temps aux personnes pour se rajuster, sachant qu'il y a une date butoir pour le changement. Il est certain que si on fait le changement du jour au lendemain, cela peut provoquer, dans certains cas, des difficultés énormes.

M. Morin : Pour les gouvernements provinciaux aussi.

Le sénateur Joyal : Si on donnait une période de temps pour faire la transition, on pourrait diminuer l'impact que pourrait avoir le projet de loi s'il était appliqué abruptement du jour au lendemain. Ce serait une façon d'aborder la difficulté que vous décrivez.

M. Morin : Au risque de déplaire au sénateur Lapointe, j'aurais tendance à aller dans le même sens que vous.

Le sénateur Joyal : Donner une période de transition.

M. Morin : Donner une chance à tout le monde. On parle de jeu pathologique. On essaie d'identifier les coupables en visant les tenanciers de bar. J'hésite un peu avant de taper sur les tenanciers de bar. Certains ont peut-être ambitionné. Mais quelqu'un a créé cette situation, et ce n'est pas nécessairement eux.

Le sénateur Lapointe : Je ne suis pas contre ce que vous dites. Je pense que le responsable, c'est Loto-Québec. Je ne prends pas de détour. Si on dit au tenancier de bar qu'on lui donne dix machines, il va vite dire oui. Je suis plus draconien que le sénateur Joyal, qui a une formation d'avocat que je n'ai pas. Je peux dire une chose. Ce n'est pas moi qui va vous apprendre qu'un gars qui a deux machines, chaque machine rapporte beaucoup moins que s'il en avait dix. J'ai dit à M. Séguin que ce ne sont pas eux qu'il faut attaquer. Celui qui a deux machines ne fait pas des millions. Allez chercher les gros propriétaires et qu'on les réduise à deux machines. Qu'on réduise tout le monde à deux machines, j'enlève mon projet de loi, et c'est fini, on n'en parle plus. On n'aurait plus le problème pour une raison qui est fort simple : à deux machines, les gens ne sont pas patients; les joueurs, je connais cela, j'en suis un. Les gens ne sont pas patients et ne vont pas attendre une demi-heure ou trois quarts d'heure, ils vont chercher une autre place. La preuve est faite : plus tu as de machines et plus elles rapportent. Les gens sont intelligents, ils savent que plus on fait des cloisons pour s'agrandir, plus c'est payant.

Je n'en veux pas aux tenanciers de bar. J'ai vécu avec les cachets que les tenanciers de clubs me donnaient. Je ne crache pas sur ces gens, la question n'est pas là.

Il y a un autre aspect de l'histoire. Qu'ils reçoivent un an de compensation, je trouve cela exagéré. Ce serait six mois et un autre six mois pour aider ceux qui sont dans la rue. Par exemple, vous avez Mme Viel ou je ne sais trop son nom dont le mari a flambé 48 000 \$ strictement dans les machines. Elle doit rembourser 48 000 \$ à Mastercard. Je trouve cela épouvantable.

Pour les machines illégales, si le gouvernement fédéral ou provincial en arrive à un consensus, qu'ils arrivent à une résolution, il y a moyen de créer une escouade. Ils vont épargner encore plus d'argent. Tu saisis la machine et le gars

owner will lose his licence if he breaks the law. Maybe this is an extreme example. That is how I am and I am not about to change. I've included racetracks in the bill because these are places where people gamble. I would not care in the least if they disappeared from the face of the earth. As a matter of fact, I would be happy about it.

I told the minister that you are attacking the little guys, the ones you are hurting the most. There is the underworld with their machines, small organizations whose names we will not mention. I do not want to end up with two broken legs. The fact is that there are organizations who own and operate a good percentage of the VLTs.

I know bar owners who are very honest and who apply the law to the letter. When someone is drunk, they know how to handle the person the right way. The figures given by Mr. Morin are not figures taken out of a hat. For the waiter who is responsible for managing all this, it is no easy feat.

Another thing about the machines, and I am sure you all share this opinion, but looking at it from the point of view of the bar owners, instead of getting a two-dollar tip on a beer, they will only get one dollar because the customer will be playing the other dollar in the VLT to increase his odds of winning.

Mr. Morin: A number of employees have even told me that there are some people who have the nerve to tell the waitress: get me a beer, if I win, I will give you a tip, if I do not win, you are not getting anything. She brings the beer and he does not leave a tip, he puts the remaining three or four dollars in the machine and if he wins, then the waitress gets something. This scene is played out all the time.

I was shocked by something that was said at the famous round-table set up by the government. I am telling you I was outraged, and today, a couple of years later, I try not to think about it because I still get angry. The person in question represented bar owners. He was not just anybody, not just a guy down the road who was not familiar with the issue. The person in question was the representative of 4,900 bar owners with VLTs in their bars. We were discussing pathological gambling and he said to me: I do not go looking for these customers in the street. That is how the round-table began. As you can see, we are still a long way from any form of self-discipline.

[English]

Senator Eyton: I want to tell a positive story, and then I have several questions I would like to put to you.

I am familiar with a medium-sized horse racing track in Ontario that made a little money. It probably had a running worth of something less than \$10 million. If I had to guess, I would say \$6 million or \$7 million, including real estate. The race track was lucky enough to acquire a licence to operate a so-called casino but really an emporium for VLTs.

perd son permis s'il ne respecte pas la loi. Je vais peut-être à l'extrême. Je suis fait comme cela et on ne va pas me changer. J'ai mis les hippoclubs dans le projet de loi parce que ce sont des endroits où les gens jouent. Ils disparaîtraient de la société, cela ne me gênerait pas, cela me ferait plaisir.

Je l'ai dit au ministre. Vous vous attaquez aux petits, ceux à qui vous faites le plus mal. Il y a le monde interlope qui possède des machines, des petites organisations dont on va taire les noms. Je ne veux pas me faire casser les jambes en sortant. Il reste qu'il y a des organisations qui détiennent un bon petit pourcentage de ces machines.

Je connais des tenanciers très honnêtes et qui appliquent à la lettre la loi. Quand une personne est en état d'ivresse, ils le prennent en douceur. Les chiffres de M. Morin ne sont pas des chiffres tirés en l'air. Pour le serveur qui a la responsabilité de comptabiliser tout cela, ce n'est pas facile ni évident.

D'autant plus qu'avec les machines, je suis certain que vous êtes de mon avis, mais je me mets à la place des tenanciers, au lieu d'avoir deux dollars de pourboire sur sa bière, il va n'avoir qu'un dollar, parce que l'autre la met dans la machine pour gagner plus.

M. Morin : Plusieurs employés m'ont rencontré et me disaient que dans certains cas, il y a même des gens qui ont du front tout le tour de la tête dire à la serveuse : apporte-moi une bière, si je gagne, je te donne un pourboire, si je ne gagne pas, tu n'auras rien. Elle lui apporte sa bière et il ne donne pas de pourboire; il joue dans la machine le trois ou quatre dollars qui lui reste et s'il gagne il va lui en donner. C'est quotidien.

À la fameuse table de travail que le gouvernement avait créé, quelque chose m'a estomaqué. Je vous le dis, cela m'a révolté et encore aujourd'hui, cela fait une couple d'années, il ne faut pas que je m'arrête à y penser, car cela me choque. Quand tu vois le représentant des tenanciers de bar, on ne parle pas de n'importe qui, ce n'est pas le gars au coin de la rue qui ne connaît pas dossier, tu vois le représentant des tenanciers de bar qui représente 4 900 tenanciers de bar qui ont des appareils loterie vidéo et qu'on se met à parler de jeu pathologique et qu'il me répond : ces clients, je ne vais pas les chercher dans la rue. La table de travail a commencé comme cela. Vous voyez qu'on est bien loin de l'autodiscipline.

[Traduction]

Le sénateur Eyton : J'ai une histoire qui finit bien à vous raconter et ensuite j'aurais quelques questions à vous poser.

Je connais un hippodrome de moyenne importance en Ontario qui a réalisé quelques profits. Son chiffre d'affaires n'atteignait probablement pas 10 millions de dollars. J'imagine qu'il valait 6 ou 7 millions de dollars y compris les biens immobiliers. Le propriétaire de l'hippodrome a eu la chance d'obtenir un permis d'exploitation de ce qu'il est convenu d'appeler un casino, alors qu'il s'agissait en réalité d'un centre d'appareils de loterie vidéo.

That race track that I say might have been worth \$7 million or \$8 million suddenly had exceptional value — happily for the owner. You may know him. I understand some of the senators around the table know people in the racing industry. I think that Senator Lapointe may know some of the people in the racing industry. The owner of that track was lucky enough to sell it for about \$60 million Canadian.

A considerable investment went into that race track. It added something like 1,500 jobs. The benefits of that activity included the addition of jobs and very much increased purses. It spread out to the horse racing industry itself. In general, it has been a transformative and positive development for the area where it is located. There is a positive side.

I do not say that restaurants and bars are equivalent to that because it was a bigger operation. I was trying to get the principle across.

I have several general questions that I want to address to you. We seem to be ignoring the law of economics. We have heard anecdotally that there are a few jobs to be lost, that business will carry on and that there will be very little in way of dislocation. I want to drill down on the economics of a model bar or an individual bar and talk about the economics of the machine in that bar as it relates to his business and to the jobs that he has to support.

Second, what governance would you favour to identify and deal with problem gamblers? Do you think that a local or neighbourhood bar with 20 or 30 patrons, mostly known to each other, may do a better job of supervising problem gamers than a casino? Casinos have 3,000 or 4,000 players, all of whom are unknown to the people who are operating the games.

Third, the principle is that if we eliminate more of the VLTs, somehow those people will stop gambling. Do you not think that those people will find other ways of gaming? I can leave this chamber and gamble in five minutes. I probably have 20 or 30 options for gaming. There are all sorts of options. It seems to me arbitrary in the extreme to pick on VLTs and say that these machines are monsters and they are very different.

In fact, gaming is prevalent. It is getting more prevalent by the day on the Internet. Of course, most of it is entirely unregulated.

Last, this has been, in terms of its administration, an area of provincial jurisdiction and the provinces are much engaged in it. They derive revenue from it. For the most part, they do a decent job. Do you not think that the provinces can and should deal with

Cet hippodrome qui, selon moi, valait de 7 à 8 millions dollars, a soudainement pris une valeur exceptionnelle, fort heureusement pour le propriétaire. Vous le connaissez peut-être. Je crois que certains des sénateurs qui sont autour de la table connaissent des gens dans le milieu des courses de chevaux. Je crois d'ailleurs que c'est le cas du sénateur Lapointe. Le propriétaire de cet hippodrome a eu le bonheur de le vendre au prix d'environ 60 millions de dollars canadiens.

Cet hippodrome a fait l'objet d'investissements considérables, ce qui a permis de créer près de 1 500 emplois. Les retombées de toutes ces initiatives comprenaient donc de nouveaux emplois ainsi qu'une augmentation considérable des bourses. Il y a eu des répercussions sur tout le secteur des courses de chevaux. En outre, en général, de telles initiatives entraînent une transformation et des incidences positives pour la région où se trouve l'hippodrome. Il existe donc des aspects positifs.

Je ne dis que la même chose vaut pour les restaurants et les bars car, dans le cas que j'ai évoqué, il s'agissait d'un établissement de taille beaucoup plus considérable. Je voulais seulement parler d'un principe plus large.

J'aurais plusieurs questions d'ordre général à vous poser. Il me semble que nous faisons fi des lois de l'économie. On nous dit comme ça que quelques emplois seraient perdus, que les affaires se poursuivraient comme à l'habitude et qu'il y aurait très peu de perturbations locales. Je veux comprendre la situation financière d'un bar modèle ou d'un bar en particulier et je veux savoir quelle est l'influence financière de ces appareils dans ce bar par rapport à son chiffre d'affaires et aux emplois qui en dépendent.

En deuxième lieu, quelle forme de gestion privilégiez-vous pour reconnaître les joueurs pathologiques et composer avec cette clientèle? Croyez-vous qu'un bar local ou un bar de quartier qui compte une vingtaine ou une trentaine de clients qui se connaissent pour la plupart est mieux à même de surveiller les joueurs à problème qu'un casino? Les casinos rassemblent 3 000 à 4 000 joueurs que les employés responsables des jeux ne connaissent pas.

Troisièmement, on prétend qu'en éliminant les appareils de loterie vidéo, les personnes qui s'adonnent à ce type de jeu vont cesser de jouer. Ne croyez-vous pas que ces gens vont trouver d'autres façons de jouer? Je peux moi-même quitter cette salle immédiatement et trouver une façon de jouer d'ici cinq minutes. En fait, il y a probablement une vingtaine ou une trentaine d'options qui s'offrent à moi. Il y a toutes sortes de possibilités. Il me semble extrêmement arbitraire de s'en prendre aux appareils de loterie vidéo et de dire que ces appareils sont monstrueux et qu'ils constituent une forme unique de jeu.

Dans les faits, le jeu est fort répandu. Il gagne du terrain chaque jour grâce à l'Internet, qui, en général, échappe à toute réglementation.

En dernier lieu, d'un point de vue administratif, il s'agit d'un domaine de compétence provinciale et les provinces sont très actives dans ce domaine. Elles tirent des recettes du jeu. Elles font, pour la plupart, un bon travail à cet égard. Ne croyez-vous pas

problem gamblers who, after all, represent 3 per cent or 4 per cent of the population?

I am a gamer. I like to gamble a little, but I am sick to death of the 95 or 96 per cent having to change their ways to accommodate the or 4 or 5 per cent who are a problem.

Local governance may be a better way of dealing with this issue. Do you not favour provincial intervention in this problem as opposed to federal intervention through this bill?

Coming back to number one, I will give you the example of a successful restaurant. Let us say that it has sales of \$1 million, which is a pretty good number for a restaurant. Let us say that it has a cash flow of \$100,000. You have said that they can have as little as four machines, so I will take the least number.

Mr. Morin: In Quebec, no restaurants have VLTs. They are only in bars.

Senator Eyton: Do not bars and restaurants operate in conjunction with each other?

Mr. Morin: No, there is a separation.

Senator Eyton: Then perhaps this bill should apply only to Quebec. If you said that you would restrict this application to Quebec, I would be for it because all of the witnesses we have heard to date are speaking from a Quebec experience.

The Chairman: We heard from witnesses from Alberta last week.

Senator Eyton: I want to look at the economics of a bar. I am not sure the numbers apply, but a bar might have less than half a million dollars in sales. It might have four machines and each of those machines might make, for the owner, about \$50 per day.

Mr. Morin: The figure is \$19,000 per year.

Senator Eyton: With four machines it totals \$80,000 per year.

Mr. Morin: In some bars the figure per year can be over \$22,000.

Senator Eyton: Roughly speaking, you would double the bar owner's income with the machines in place, at the minimum, if he has four machines. If he has more than four then, of course, he will do better than that.

Mr. Morin: Yes.

Senator Eyton: Is it correct to say that taking those machines away would not affect employment? If I am a bar owner and I have been making \$150,000 per year and my profit is suddenly reduced to \$75,000 per year, do you not think I would do something about the number of employees I have or consider the value of my investment or consider closing the bar because it does not make financial sense any longer?

que les provinces sont en mesure de s'occuper des joueurs pathologiques et qu'elles devraient le faire car, après tout, ces joueurs ne constituent que 3 ou 4 p. 100 de la population?

Je suis un joueur. J'aime bien jouer de temps à autre, mais je suis excédé d'entendre l'idée selon laquelle 95 ou 96 p. 100 des joueurs doivent subir des changements à cause des 4 ou 5 p. 100 de joueurs qui ont des problèmes.

Les gouvernements locaux sont peut-être mieux placés pour s'attaquer à cette question. Ne croyez-vous pas qu'il appartient au gouvernement provincial d'agir pour régler ce problème plutôt qu'au gouvernement fédéral par l'entremise de ce projet de loi?

Pour revenir à ma première question, vous citez à titre d'exemple le cas d'un restaurant très populaire. Supposons que son chiffre d'affaires est de un million de dollars, ce qui est assez élevé pour un restaurant. Disons qu'il dispose de 100 000 \$ en liquidités. Vous avez dit qu'il pouvait accueillir aussi peu que quatre appareils, alors je vais choisir le nombre le plus bas.

M. Morin : Au Québec, les restaurants n'ont pas d'appareils de loterie vidéo. On les retrouve seulement dans les bars.

Le sénateur Layton : Les activités des restaurants et des bars ne sont-elles pas entremêlées?

M. Morin : Non, elles sont séparées.

Le sénateur Eyton : Dans ce cas-là, ce projet de loi devrait s'appliquer uniquement au Québec. Si c'est ce que vous me dites, alors j'approuve ce projet de loi car tous les témoins que nous avons entendus jusqu'à présent nous parlent de leur expérience au Québec.

La présidente : Nous avons entendu des témoins de l'Alberta la semaine dernière.

Le sénateur Eyton : Je veux me pencher sur la situation économique d'un bar, dont le chiffre d'affaires pourrait être inférieur à un demi-million de dollars. Un appareil peut générer des revenus d'environ 50 \$ par jour pour le propriétaire.

M. Morin : Le chiffre exact est de 19 000 \$ par année.

Le sénateur Eyton : Avec quatre appareils, on arrive à 80 000 \$ par année.

M. Morin : Pour certains bars, le chiffre annuel dépasse 22 000 \$.

Le sénateur Eyton : En gros, un propriétaire de bar peut voir son revenu doubler, au moins, grâce aux appareils de loterie vidéo, s'il acquiert quatre appareils. S'il en a davantage, son revenu augmentera d'autant.

M. Morin : Oui.

Le sénateur Eyton : Est-il exact de dire que le retrait de ces appareils n'aurait aucun effet sur l'emploi? Si je suis propriétaire d'un bar et que mes revenus s'élèvent à 150 000 \$ par année et que mes profits sont soudain réduits de 75 000 \$ par année, ne croyez-vous pas que je devrai réduire mon personnel, ou réfléchir à la valeur de mon investissement ou encore envisager la fermeture du bar à cause d'une situation financière intenable?

[Translation]

Mr. Morin: You have asked me several questions. I will begin with your preamble. You were saying that in Ontario, VLTs are found at racetracks, that this is working well and that it is good for the horse racing industry. I am also a former owner of race horses. I am familiar with racetracks. There may be a few small racetracks in Ontario that I have never been to. One of the racetracks I visited over the past few years was the Rideau Carleton racetrack. When I go there, the casino located on the main floor is full. There are even security guards there. People are waiting in line. When I go upstairs, I can count the number of clients betting on horse races on my ten fingers. I think that the horse racing industry is currently living off VLTs. We should not be deluding ourselves. Go and make the rounds of the racetracks in Ontario and you will see that you can count the patrons on one hand. When I see a full casino, I say to myself this is a reality, the horse racing industry is living off VLTs. In any case, this is where they are getting their money. I am not talking about Woodbine or Mohawk racetracks, but about other ones. The majority of the other racetracks are surviving on the proceeds of VLTs.

To answer your second question, you were saying that bar jobs could be lost. Listen, we are aware of the fact that jobs will be lost. We are aware that some bars will close. I am telling you that it will not be the catastrophe that people think it will be.

[English]

Senator Eyton: Having your income in any year must be a catastrophe.

[Translation]

Mr. Morin: I will give you the figures compiled by Renaud Poulain, who is the President of the Corporation des bars, brasseries et tavernes du Québec. Last week, he said at a press conference that VLTs in bars account for 30 per cent of revenues generated. He was the one who said that. I know that 30 per cent is a significant share.

[English]

Senator Eyton: I would have said 50 or more.

[Translation]

Mr. Morin: I will repeat the figures compiled by Mr. Poulain, President of the Corporation des bars, brasseries et tavernes du Québec. He represents the majority of bar owners. He told us that on average, removing these machines would represent a loss of revenue of 30 per cent.

[English]

Senator Eyton: Perhaps you are talking about revenue and not profit. I was talking about profit — cash in the pocket — which is different.

[Français]

M. Morin : Vous m'avez posé plusieurs questions. Je vais commencer avec votre préambule. Vous me disiez qu'en Ontario, les ALV sont dans les hippodromes, cela fonctionne bien et c'est bon pour l'industrie des courses de chevaux. Moi aussi, je suis ancien propriétaire de chevaux de course. Les pistes de course, je les connais très bien. Il y a peut-être quelques petites pistes, en Ontario, où je ne suis jamais allé. Mais parmi celles que j'ai visitées depuis les dernières années, il y a la piste de Rideau Carleton. À Rideau, quand je rentre en bas, au casino, c'est plein. Il y a même des gardiens de sécurité, il y a une file. Quand je monte, je peux compter les clients qui parient sur les courses sur les dix doigts de ma main. Je me dis que l'industrie des courses de chevaux, actuellement, vit aux crochets des appareils de loterie vidéo. On ne se le cachera pas. Faites le tour en Ontario, vous pouvez compter les clients sur les doigts de votre main. Et quand je vois que le casino est plein, je me dis que, c'est une réalité, l'industrie des courses de chevaux vit des appareils de loterie vidéo. Ils se financent, en tout cas. On ne parle pas des pistes de Woodbine ou de Mohawk, on parle des autres pistes. Les autres pistes vivent majoritairement grâce aux revenus des appareils de loterie vidéo.

Pour répondre à votre deuxième question, vous me disiez que les bars peuvent perdre des emplois. Écoutez, on est conscient qu'ils vont en perdre des emplois. On est conscients qu'il y a des bars qui vont fermer. Je vous dis que ce ne sera pas la catastrophe anticipée.

[Traduction]

Le sénateur Eyton : Pour ce qui est du revenu, ce doit être catastrophique.

[Français]

M. Morin : Je vais vous donner les chiffres de Renaud Poulain, qui est le président de la Corporation des bars, brasseries et tavernes du Québec. Il a dit en conférence de presse, la semaine dernière, que les appareils de loterie vidéo, dans les bars, représentent 30 p. 100 de leurs revenus. C'est lui qui le dit. Je sais que c'est beaucoup 30 p. 100 de revenus.

[Traduction]

Le sénateur Eyton : J'aurais dit 50 ou plus.

[Français]

M. Morin : Je vous répète les chiffres de M. Poulain, le président de la Corporation des bars, brasseries et tavernes du Québec. C'est lui qui représente la majorité des tenanciers de bar. Il nous dit que la moyenne, c'est 30 p. 100 de leurs revenus, si on leur enlevait les machines.

[Traduction]

Le sénateur Eyton : Vous parlez peut-être de revenu et non de profit. Je parlais de profit, de l'argent empoché, ce qui est différent.

[Translation]

Mr. Morin: You can include both. I explained earlier that usually the same employee serves beer and takes care of the VLTs. Furthermore, as I stated in my brief, the employee still earns less than minimum wage.

It does not cost the bar owner anything. All the bar owner pays for is the license and the electricity required to run the machines. That is all. The arrival of VLTs in bars has been a gold mine for these people. I do not blame them, they were lucky and they profited from them. The problem is that this has caused human misery and this human misery is catching up with us. Our association is not trying to play God. We are trying to find solutions that are fair for everyone. There is a problem and we need to find solutions. I find Senator Lapointe's bill somewhat radical, but perhaps we need to sound the alarm somehow to get a reaction.

[English]

Senator Eyton: Do you not prefer governance from a local bar as opposed to governance in a large casino? Do you not think gamers will find some other alternative if they can not play VLTs? Do you not prefer provincial jurisdiction over federal jurisdiction in dealing with this problem?

[Translation]

Mr. Morin: You are asking me questions that I am not in a position to answer. Personally, I think that each province should have that jurisdiction in order to have better control. If these operations are transferred to racetracks, then you have the answer to your question. However, if VLTs are left in the bars, then I would prefer to see the provinces assume responsibility for managing these operations.

There is another point I would like to raise. This is a point in favour of bar owners. In bars, there is a much more intimate relationship between employees and gamblers in distress; it is much more intimate than in a casino. A casino is very impersonal, as are racetracks. If VLTs are moved to racetracks, then perhaps some form of training should be provided to employees, as we suggested in our brief. At the Montreal racetrack, for example, there are 50 machines of one type and 50 of another and there is only one employee, so there is a problem. In a bar there may be 10 machines but the employee is nearby and therefore human contact is closer in bars than it currently is at racetracks. I am not saying that there is not a solution of some kind. More staff could be hired to work at racetracks. There could be training and better self-exclusion programs. At Quebec racetracks there is already a self-exclusion program based on the same principle as that of Loto-Québec. In reality, however, no one monitors the situation.

[Français]

M. Morin : Vous pouvez inclure les deux. Je vous l'ai expliqué tantôt : c'est le même employé, majoritairement, qui sert la bière et qui s'occupe des appareils de loterie vidéo. Et je vous ai dit, dans mon exposé, que cet employé est encore payé en bas du salaire minimum.

Cela ne coûte rien au tenancier de bar. Tout ce que ce dernier paie, c'est le permis et l'électricité pour opérer les machines. C'est tout. L'avènement des appareils de loterie vidéo dans les bars a été une mine d'or pour ces gens. Je ne les blâme pas, ils ont été chanceux, ils en ont profité. Sauf qu'à travers cela, il s'est greffé une misère humaine et cette misère humaine nous rattrape. À l'association, on ne se prend pas pour des bons dieux. On essaie de trouver des solutions qui seront équitables pour tout le monde. Il y a une problématique et il faut trouver des solutions. Le projet du sénateur Lapointe, je le trouve un peu radical, mais il faut peut-être sonner des cloches quelque part pour qu'il y ait une réaction.

[Traduction]

Le sénateur Eyton : Ne serait-il pas préférable selon vous qu'un bar local plutôt qu'un grand casino s'occupe de la gestion? Ne croyez-vous pas que les joueurs vont trouver autre chose s'ils ne peuvent pas utiliser d'appareils de loterie vidéo? Ne croyez-vous pas qu'il serait préférable que ce problème relève de la compétence des provinces plutôt que du gouvernement fédéral?

[Français]

M. Morin : Vous me posez des questions auxquelles je ne suis pas habilité à vous répondre. Personnellement, la juridiction doit relever de chaque province pour avoir un meilleur contrôle. Si on transfère cela dans les hippodromes, à ce moment-là, vous avez la réponse à votre question. Mais si on laisse les appareils de loterie vidéo dans les bars, j'aimerais mieux que ce soit les provinces qui gèrent cela.

Il y a un point que je voudrais mentionner aussi. Il y a un fait qui milite en faveur des tenanciers de bar. Dans le bar, la relation entre l'employé et le joueur en détresse est beaucoup plus intime, c'est beaucoup plus rapproché que dans un casino. Un casino, c'est très impersonnel. Et les hippodromes également. Je dis que si on les transfère dans les hippodromes, il faudra peut-être donner, un peu comme on suggère dans le mémoire qu'on vous a présenté, une petite formation aux employés. Si je prends l'hippodrome de Montréal, où vous avez 50 machines comme cela et 50 comme celles-là, et il n'y a qu'un employé, il y a un problème quelque part. Dans le bar, vous avez peut-être dix machines, mais l'employé est proche et il y a un contact humain qui est plus proche dans les bars, que vous rencontrez actuellement dans les hippodromes. Mais je ne dis pas qu'il ne pourrait pas y apporter des solutions. Ils pourraient fort bien engager plus de personnel dans les hippodromes. Ils pourraient peut-être donner des formations et être un peu plus sérieux dans leur programme d'autoexclusion. Parce que dans les hippodromes du Québec, il y a déjà un programme d'autoexclusion basé sur le même principe que celui de Loto-Québec. Sauf que dans les faits, il n'y a personne qui contrôle cela.

When we participated in the round table, I asked Mr. Bourdeau, who is responsible for security at Blue Bonnets, to tell me how many people were registered in the self-exclusion program for each racetrack. He shared the following numbers with me: 80 in Trois-Rivières, 35 in Quebec City and 3 in Montreal.

There are four times as many machines in Montreal and yet, only three gamblers have registered for the self-exclusion program. There are 80 enrolled in Trois-Rivières and 30 in Quebec City.

Senator Lapointe: There is one number that I find quite overwhelming. The 5 per cent of compulsive gamblers applies to gambling overall but I think the numbers associated with problem gambling would be much higher if this percentage applied strictly to VLTs. The numbers then are not the same. That is what I wanted to correct. If you include casinos, racetracks, et cetera, 5 per cent does not give you the same numbers if video poker is taken into account. I think VLTs are to gambling what crack is to drugs.

Mr. Morin: I sat down in bars with people who said to me: Look, that man over there has come to gamble with a diaper on. The first time I heard that I thought it was a joke. People come with diapers so that they do not lose their spot. And that is not a rare occurrence! Believe you me. That is why I would have liked to have Ms. Perras with us today. She could have told you about her experience. People who are sick, who are afraid of getting up and losing their spot, who vomit on the machines, these are not uncommon occurrences. People who urinate in their seat, that is not rare either.

When a waiter has to fetch his mop throughout the evening to clean the floor over and over again, I call this wretchedness. I have rarely seen this in a racetrack. I have seen it in bars in front of video-lottery terminals.

The Chairman: Thank you, Mr. Morin, for your presentation and for the documents that you brought with you. This new information will be very helpful for the draft bill.

Mr. Morin: Thank you. I appreciate the invitation. This is the first invitation we have received since the forum on problem gambling was held, since the Government of Quebec brushed us aside. You have taken the time to invite us and to listen.

The Chairman: It has been a pleasure.

[English]

We are waiting for the provinces to send us witnesses for next week. As soon as we hear from them, we will let you know.

The committee adjourned.

Lorsqu'on était à la table de travail, j'ai demandé à M. Bourdeau, qui est en charge de la direction de la sécurité à Blue Bonnets, de me donner le nombre de personnes qui se sont inscrites au programme d'autoexclusion dans chaque hippodrome. Les chiffres qu'il m'a donnés sont les suivants : 80 à Trois-Rivières, 35 à Québec et 3 à Montréal.

Il y a quatre fois plus de machines à Montréal, pourtant seulement trois joueurs se sont autoexclus. Il y en a 80 à Trois-Rivières et 30 à Québec.

Le sénateur Lapointe : Il y a un chiffre qui me dépasse complètement. Cinq pour cent des joueurs compulsifs, c'est pour l'ensemble du jeu, mais le taux de joueurs qui sont devenus compulsifs, à mon avis, est beaucoup plus élevé si on consacre ce chiffre strictement aux loteries vidéo poker. Ce n'est pas la même donnée. C'est ce que je voulais corriger. Le 5 p. 100, en incluant les casinos, les hippodromes et autres, ne représente plus les mêmes données quand on y ajoute les vidéo poker. Pour moi, les loteries vidéo sont au jeu de ce que le crack est à la drogue.

M. Morin : Je me suis assis dans des bars avec des gens qui m'ont dit : regarde, l'homme que tu vois là-bas vient jouer avec sa couche. La première fois qu'on m'a dit cela, j'ai cru qu'on se moquait de moi. Des gens viennent jouer avec leurs couches parce qu'ils ne veulent pas se lever de peur de perdre leur place. Et ce n'est pas rare! Croyez-moi sur parole. C'est pour cela que j'aurais aimé que Mme Perras soit ici aujourd'hui. Elle aurait pu vous décrire son expérience. Des gens qui sont malades, qui ont peur de se lever et de perdre leur place, qui vomissent sur la machine, ce n'est pas rare. Des gens qui urinent sur leur banc, ce n'est pas rare non plus.

Le serveur qui est obligé d'aller chercher la vadrouille pour nettoyer le plancher à tout bout de champ dans une soirée, c'est ce que j'appelle « la misère ». J'ai rarement vu cela dans un hippodrome. J'ai vu cela dans des bars, devant des appareils de loterie vidéo.

La présidente : Je vous remercie, monsieur Morin, pour vos interventions et pour la documentation que vous nous avez apportée. Ces nouvelles données serviront à l'ébauche du projet de loi.

M. Morin : C'est moi qui vous remercie. J'apprécie votre invitation. C'est la première invitation depuis le Forum du jeu pathologique, depuis que le gouvernement du Québec nous a mis de côté. Vous avez pris le temps de nous inviter et de nous écouter.

La présidente : Cela nous a fait plaisir.

[Traduction]

Nous attendons que les provinces nous envoient des témoins pour la semaine prochaine. Dès que nous aurons de leurs nouvelles, nous vous le dirons.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESS

*Association des travailleurs et des travailleuses de la restauration et de
l'hôtellerie du Québec:*

André Morin, Vice-President.

TÉMOIN

*Association des travailleurs et des travailleuses de la restauration et d
l'hôtellerie du Québec :*

André Morin, Vice-président.



Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:

The Honourable LISE BACON

Wednesday, February 2, 2005
Wednesday, February 9, 2005
Thursday, February 10, 2005

Issue No. 5

First meeting on:

Bill C-302, An Act to change the name of the electoral district of
Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich

First meeting on:

Bill C-304, An Act to change the name of the electoral district of
Battle River

First meeting on:

Bill C-36, An Act to change the boundaries of the
Acadie—Bathurst and Miramichi electoral districts

First meetings on:

Bill S-5, An Act to repeal legislation that has not come into force
within ten years of receiving royal assent

and

Business of the Committee

APPEARING:

The Honourable Mauril Bélanger, P.C., M.P.
Deputy Leader of the Government in the House of Commons
and Minister responsible for Democratic Reform

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente :

L'honorable LISE BACON

Le mercredi 2 février 2005
Le mercredi 9 février 2005
Le jeudi 10 février 2005

Fascicule n° 5

Première réunion concernant :

Le projet de loi C-302, Loi visant à modifier le nom de la
circonscription électorale de
Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich

Première réunion concernant :

Le projet de loi C-304, Loi visant à modifier le nom de la
circonscription électorale de Battle River

Première réunion concernant :

Le projet de loi C-36, Loi modifiant les limites des
circonscriptions électorales d'Acadie—Bathurst et de Miramichi

Premières réunions concernant :

Le projet de loi S-5, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises
en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction

et

Les travaux du comité

COMPARAÎT :

L'honorable Mauril Bélanger, C.P., député, leader adjoint
du gouvernement à la Chambre des communes et
ministre responsable de la réforme démocratique

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lise Bacon, *Chair*

The Honourable John Trevor Eyton, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Mercer
* Austin, P.C.	Milne
(or Rompkey, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Joyal, P.C.	Ringuette
* Kinsella	Rivest
(or Stratton)	Sibbeston

*Ex Officio Members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Lise Bacon

Vice-président : L'honorable John Trevor Eyton
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Mercer
* Austin, C.P.	Milne
(ou Rompkey, C.P.)	Nolin
Cools	Pearson
Joyal, C.P.	Ringuette
* Kinsella	Rivest
(ou Stratton)	Sibbeston

*Membres d'office

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, on Tuesday, December 7, 2004:

Second reading of Bill C-302, An Act to change the name of the electoral district of Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich.

The Honourable Senator Mercer moved, seconded by the Honourable Senator Hubley, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Mercer moved, seconded by the Honourable Senator Hubley, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract of the *Journals of the Senate*, on Tuesday, December 7, 2004:

Second reading of Bill C-304, An Act to change the name of the electoral district of Battle River.

The Honourable Senator Kinsella moved, seconded by the Honourable Senator LeBreton, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Kinsella moved, seconded by the Honourable Senator LeBreton, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract of the *Journals of the Senate*, on Tuesday, February 1, 2005:

Second reading of Bill C-36, An Act to change the boundaries of the Acadie—Bathurst and Miramichi electoral districts.

The Honourable Senator Losier-Cool moved, seconded by the Honourable Senator Pépin, that the bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 7 décembre 2004 :

Deuxième lecture du projet de loi C-302, Loi visant à modifier le nom de la circonscription électorale de Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich.

L'honorable sénateur Mercer propose, appuyé par l'honorable sénateur Hubley, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Mercer propose, appuyé par l'honorable sénateur Hubley, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 7 décembre 2004 :

Deuxième lecture du projet de loi C-304, Loi visant à modifier le nom de la circonscription électorale de Battle River.

L'honorable sénateur Kinsella propose, appuyé par l'honorable sénateur LeBreton, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Kinsella propose, appuyé par l'honorable sénateur LeBreton, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 1^{er} février 2005 :

Deuxième lecture du projet de loi C-36, Loi modifiant les limites des circonscriptions électorales d'Acadie—Bathurst et de Miramichi.

L'honorable sénateur Losier-Cool propose, appuyée par l'honorable sénateur Pépin, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

The Honourable Senator Losier-Cool moved, seconded by the Honourable Senator Bryden, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

L'honorable sénateur Losier-Cool propose, appuyée par l'honorable sénateur Bryden, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extract of the *Journals of the Senate*, on Thursday, October 28, 2004:

The Honourable Senator Fraser for the Honourable Senator Banks moved, seconded by the Honourable Senator Keon,

That Bill S-5, An Act to repeal legislation that has not come into force within ten years of receiving royal assent, which was referred to the Standing Senate Committee on Transport and Communications, be withdrawn from the said Committee and referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 28 octobre 2004 :

L'honorable sénateur Fraser, au nom de l'honorable sénateur Banks, propose, appuyée par l'honorable sénateur Keon,

Que le projet de loi S-5, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction, qui a été renvoyé au Comité sénatorial permanent des transports et des communications, soit retiré dudit Comité et renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 2, 2005
(12)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:10 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Joyal, P.C., Kinsella, Mercer, Nolin, Pearson, Ringuette and Rivest (9).

Other senator present: The Honourable Senator Prud'homme (1).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young and Megan Furi, Analysts.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, December 7, 2004, the committee began its consideration of Bill C-302, an act to change the name of the electoral district of Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich; and

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, December 7, 2004, the committee began its consideration of Bill C-304, an act to change the name of the electoral district of Battle River.

WITNESSES:

House of Commons:

Lynn Myers, M.P., Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich, and Sponsor of Bill C-302 in the House of Commons; and

John Reynolds, M.P., Sponsor of Bill C-304 in the House of Commons.

The witnesses each made an opening statement and, together, answered questions.

The committee proceeded to the consideration of a draft agenda.

At 5:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, February 9, 2005
(13)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:08 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 2 février 2005
(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 10, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Joyal, C.P., Kinsella, Mercer, Nolin, Pearson, Ringuette et Rivest (9).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Prud'homme (1).

Également présentes : Margaret Young et Megan Furi, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 7 décembre 2004, le comité entreprend son examen du projet de loi C-302, Loi visant à modifier le nom de la circonscription électorale de Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich; et

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 7 décembre 2004, le comité entreprend son examen du projet de loi C-304, Loi visant à modifier le nom de la circonscription électorale de Battle River.

TÉMOINS :

Chambre des communes :

Lynn Myers, député, Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich et parrain du projet de loi C-302 à la Chambre des communes;

John Reynolds, député, parrain du projet de loi C-304 à la Chambre des communes.

Les témoins font chacun un exposé puis répondent ensemble aux questions.

Le comité examine une ébauche de programme.

À 17 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 9 février 2005
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 8, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Members of the committee present: The Honourable Senators Bacon, Cools, Joyal, P.C., Kinsella, Mercer, Milne, Nolin, Pearson, Ringuette and Rivest (10).

Other senator present: The Honourable Senator Losier-Cool (1).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young and Megan Furi, Analysts.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 1, 2005, the committee began its consideration of Bill C-36, an act to change the boundaries of the Acadie—Bathurst and Miramichi electoral districts.

APPEARING:

The Honourable Mauril Bélanger, P.C., M.P., Deputy Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform.

WITNESSES:

Privy Council Office:

Stephen Zaluski, Head, Democratic Reform Secretariat; and Stéphane Perrault, Senior Counsel, Democratic Reform Secretariat.

House of Commons:

Yvon Godin, M.P., Acadie—Bathurst.

Mr. Bélanger made an opening statement and answered questions.

Mr. Godin made a statement and answered questions.

At 5:17 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, February 10, 2005
(14)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:55 a.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bacon, Joyal, P.C., Mercer, Milne, Nolin, Pearson, Ringuette and Rivest (8).

Other senator present: The Honourable Senator Banks (1).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young and Mollie Dunsmuir, Analysts.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bacon, Cools, Joyal, C.P., Kinsella, Mercer, Milne, Nolin, Pearson, Ringuette et Rivest (10).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Losier-Cool (1).

Également présentes : Margaret Young et Megan Furi, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 1^{er} février 2005, le comité entreprend son examen du projet de loi C-36, Loi modifiant les limites des circonscriptions électorales d'Acadie—Bathurst et de Miramichi.

COMPARAÎT :

L'honorable Mauril Bélanger, C.P., député, leader adjoint du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la réforme démocratique.

TÉMOINS :

Bureau du Conseil privé :

Stephen Zaluski, chef, Secrétariat de la réforme démocratique; Stéphane Perrault, conseiller principal, Secrétariat de la réforme démocratique.

Chambre des communes :

Yvon Godin, député, Acadie—Bathurst.

M. Bélanger fait un exposé, puis répond aux questions.

M. Godin fait un exposé, puis répond aux questions.

À 17 h 17, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 10 février 2005
(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 55, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bacon, Joyal, C.P., Mercer, Milne, Nolin, Pearson, Ringuette et Rivest (8).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Banks (1).

Également présentes : Margaret Young et Mollie Dunsmuir, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 28, 2004, the committee began its consideration of Bill S-5, an act to repeal legislation that has not come into force within ten years of receiving royal assent.

WITNESSES:

Senate:

The Honourable Tommy Banks, Sponsor of the Bill.

Justice Canada:

John Mark Keyes, A/Deputy Chief, Legislative Counsel, Drafting Services Group;

Christine Landry, Senior Counsel, Legal and Policy Advisory Section.

The Honourable Senator Banks made an opening statement and answered questions.

Mr. Keyes made a statement and answered questions.

It was agreed that the suggested amendments submitted by Justice Canada be filed as an exhibit (Exhibit 5900-1.38/L1-S-5, 5, "1").

It was agreed that the document entitled "Proposed Process for Repeals" be filed as an exhibit (Exhibit 5900-1.38/L1-S-5, 5, "2").

It was agreed that the document entitled "Bill S-5 — Statutes Repeal Act — Acts or Provisions of Acts enacted after 1985 and prior to 1997 that have not yet been brought into force as of August 31, 2004" be filed as an exhibit (Exhibit 5900-1.38/L1-S-5, 5, "3").

At 12:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 28 octobre 2004, le comité entreprend son examen du projet de loi S-5, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction.

TÉMOINS :

Sénat :

L'honorable Tommy Banks, parrain du projet de loi.

Justice Canada :

John Mark Keyes, premier conseiller législatif adjoint par intérim, Groupe des services de rédaction;

Christine Landry, avocate-conseil, Section des services consultatifs.

L'honorable sénateur Banks fait un exposé, puis répond aux questions.

M. Keyes fait un exposé, puis répond aux questions.

Il est convenu que la série d'amendements proposée par Justice Canada soit déposée comme pièce officielle (pièce 5900-1.38/L1-S-5, 5, « 1 »).

Il est convenu que le document intitulé « Ébauche du processus d'abrogation » soit déposé comme pièce officielle (pièce 5900-1.38/L1-S-5, 5, « 2 »).

Il est convenu que le document intitulé « Projet de loi S-5 — Loi sur l'abrogation des lois — Lois ou dispositions sanctionnées après 1985 et avant 1997 non mises en vigueur au 31 août 2004 » soit déposé comme pièce officielle (pièce 5900-1.38/L1-S-5, 5, « 3 »).

À 12 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 2, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-304, to change the name of the electoral district of Battle River; and Bill C-302, to change the name of the electoral district of Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich, met this day at 4:10 p.m. to give consideration to the bills.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Today we are studying Bill C-304, to change the name of the electoral district of Battle River, and Bill C-302, to change the name of the electoral district of Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich.

Appearing before us are Mr. John Reynolds, the sponsor of Bill C-304 in the House of Commons, and Mr. Lynn Myers, the Member of Parliament for Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich.

The Honourable Lynn Myers, M.P. for Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich, and Sponsor of Bill C-302 in the House of Commons: Madam Chair and honourable senators, I want to thank you for providing me the opportunity to appear before you today. You can see by the name of my riding that there is a little difficulty with respect to it.

The Electoral Boundaries Commission, in its wisdom, decided after the redistribution process to name the new riding that I represent in Parliament “Kitchener—Conestoga” for the last election. All members of political parties, myself included, fought the election based on that name. Subsequent to that, we discovered that a bill had proceeded through the House and the Senate with respect to the name change that contained an error. There had been some discussion with respect to the changing of “Kitchener—Conestoga” to “Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich,” but it was not proceeded with as it was not deemed appropriate, given the length of that name. It was my understanding at the time that we would maintain “Kitchener—Conestoga” as an appropriate name for the electoral district.

I must admit, Madam Chair, that I was greatly surprised when I was notified that that name change had taken place. I do not propose to get into pointing fingers with regard to how or why that happened. I am just looking to you, honourable senators, to help me correct the error that was made and to have the name revert to what it was intended to be, that is, “Kitchener—Conestoga.”

If there are any questions, I will entertain them.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 2 février 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-304 visant à modifier le nom de la circonscription électorale de Battle River, et le projet de loi C-302 visant à modifier le nom de la circonscription électorale de Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich, s'est réuni aujourd'hui, à 16 h 10, pour examiner les projets de loi.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Nous étudions aujourd'hui le projet de loi C-304, visant à modifier le nom de la circonscription électorale de Battle River, ainsi que le projet de loi C-302, visant à modifier le nom de la circonscription électorale de Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich.

Nos témoins sont M. John Reynolds, le parrain du projet de loi C-304 à la Chambre des communes, de même que M. Lynn Myers, député de Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich.

L'honorable Lynn Myers, député de Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich et parrain du projet de loi C-302 à la Chambre des communes : Madame la présidente, honorables sénateurs, je veux vous remercier de m'avoir invité à comparaître devant vous aujourd'hui. Comme vous pouvez le constater, le nom de ma circonscription suscite quelques difficultés.

Après le redécoupage, la Commission de délimitation des circonscriptions électorales a décidé, dans sa grande sagesse, de donner à la nouvelle circonscription que je représente au Parlement le nom « Kitchener—Conestoga » pour les dernières élections. Les candidats de tous les partis politiques, dont je faisais partie, ont mené leur campagne en utilisant ce nom. Par la suite, nous avons découvert qu'un projet de loi concernant la modification de ce nom avait été adopté par la Chambre des communes et par le Sénat. Or, ce projet de loi comprenait une erreur. En effet, on avait discuté de la substitution du nom « Kitchener—Conestoga » au nom « Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich », mais cette suggestion n'avait pas été retenue, le nouveau nom ayant été jugé trop long. J'ai donc cru comprendre à l'époque que cette circonscription électorale continuerait de s'appeler « Kitchener—Conestoga », soit le nom dont il avait été convenu.

Je dois admettre, madame la présidente, que j'ai été fort surpris d'apprendre que le nom de la circonscription électorale avait été modifié. Je n'ai pas l'intention de faire de reproches à qui que ce soit, ni de m'étendre sur les raisons qui expliquent ce changement. Je vous demande simplement, honorables sénateurs, de m'aider à corriger cette erreur et à redonner à la circonscription électorale le nom qui avait été prévu, c'est-à-dire « Kitchener—Conestoga ».

Je suis prêt à répondre à vos questions.

The Chairman: We will hear from Mr. Reynolds and then we will ask our questions.

The Honourable John Reynolds, M.P. for West Vancouver—Sunshine Coast—Sea to Sky Country, and Sponsor of Bill C-304 in the House of Commons: Thank you, Madam Chair and senators. It is a pleasure to be here.

I am the immediate past House leader for the official opposition and in that role I sponsored this bill. I am here today representing David Chatters, the member of Parliament for this affected electoral district. Mr. Chatters sends his regrets. He could not be here today due to illness.

When the Electoral Boundaries Readjustment Act, Bill C-5, passed, it created the new electoral district of Westlock—St. Paul, comprised of parts from Athabasca, Elk Island, St. Albert, Yellowhead, and Lakeland, which contributed the major portion. The remaining portion of Lakeland and its new territory was named Vegreville—Wainwright. Leon Benoit, the Member of Parliament for Lakeland, submitted a proposal to change the name “Vegreville—Wainwright” to “Battle River” as a simpler name for the electoral district.

On February 23, 2005, the government introduced Bill C-20 with the support of all parties and it was fast-tracked through the House. I am aware that the Senate had some difficulties with the bill and that this committee had three meetings to discuss it.

Unfortunately, shortly after the election, we discovered that Bill C-20 contained an error, in that it changed the name of the electoral district of Westlock—St. Paul — not Vegreville—Wainwright — to Battle River. Keeping the name Battle River would be similar to calling the electoral district of Ottawa Centre “Niagara Falls.” The name is based on a landmark that is not within the boundaries of the electoral district.

Upon discovering the error, David Chatters and I started working with the government House leader’s office to correct it. Unfortunately, it has taken us six months to get to this point.

Mr. Chatters has made Jean-Pierre Kingsley, the Chief Electoral Officer, aware of the situation. Mr. Kingsley has agreed not to print any official documents of the electoral district until this bill passes. We would like to request that you support this bill so that the name can be restored to “Westlock—St. Paul.”

Senator Joyal: Welcome, Mr. Reynolds and Mr. Myers.

I want to commend you, Mr. Reynolds, for the work you did as House leader of the opposition. Even though our chambers are separate, we nevertheless look over the fence sometimes. I know it is a difficult job. As parliamentarians, we appreciate it

La présidente : Nous allons entendre l’exposé de M. Reynolds puis nous poserons nos questions.

L’honorable John Reynolds, député de West Vancouver—Sunshine Coast—Sea to Sky country, et parrain du projet de loi C-304 à la Chambre des communes : Merci, madame la présidente et honorables sénateurs. Je suis heureux de comparaître devant vous.

Je viens de quitter mes fonctions de leader parlementaire de l’opposition officielle et, en cette qualité, j’ai parrainé le projet de loi C-304. Je représente aujourd’hui David Chatters, le député de cette circonscription électorale. M. Chatters vous prie d’accepter ses excuses; il ne peut être ici aujourd’hui car il est malade.

L’adoption de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, ou le projet de loi C-5, a donné lieu à la création de la nouvelle circonscription de Westlock—St. Paul, qui comprend certaines régions d’Athabasca, d’Elk Island, de St. Albert, de Yellowhead et surtout de Lakeland, dont la circonscription est en grande partie constituée. Les autres régions de Lakeland, de même que les nouveaux territoires qui leur ont été associés ont reçu le nom de « Vegreville—Wainwright ». Leon Benoit, député de Lakeland, a proposé que le nom de la circonscription de « Vegreville—Wainwright » soit remplacé par un nom plus simple, celui de « Battle River ».

Le 23 février 2005, le gouvernement a déposé le projet de loi C-20 qui a reçu l’appui de tous les partis et qui a été adopté rapidement par la Chambre des communes. Je sais que le Sénat éprouve quelques difficultés par rapport au projet de loi et que votre comité s’est réuni à trois reprises pour en discuter.

Malheureusement, peu après les élections, nous avons découvert que le projet de loi C-20 contenait une erreur. En effet, c’est le nom de la circonscription électorale de « Westlock—St. Paul » et non celui de la circonscription électorale de « Vegreville—Wainwright » qui a été remplacé par « Battle River ». Or, conserver le nom de « Battle River » équivaldrait à donner à la circonscription électorale d’Ottawa-Centre le nom de « chutes Niagara ». En effet, ce nom est celui d’un lieu d’intérêt qui ne se trouve pas dans les limites de la circonscription électorale.

Lorsque nous avons découvert l’erreur, David Chatters et moi avons travaillé avec le leader parlementaire du gouvernement en vue d’apporter les corrections nécessaires. Malheureusement, il nous a fallu six mois pour arriver au point où nous en sommes.

M. Chatters a expliqué la situation à Jean-Pierre Kingsley, le directeur général des élections. M. Kingsley s’est engagé à n’imprimer aucun document officiel de la circonscription avant que le projet de loi ne soit adopté. Nous vous demandons d’appuyer le projet de loi pour que la circonscription électorale reçoive de nouveau le nom de « Westlock—St. Paul. »

Le sénateur Joyal : Je vous souhaite la bienvenue, messieurs Reynold et Myers.

Monsieur Reynolds, je veux vous féliciter pour tout le travail que avez fait comme leader parlementaire de l’opposition. Bien que nos Chambres soient distinctes, nous observons parfois ce qui se passe dans l’autre endroit. Je sais que vous avez occupé des

when people devote their energy, talent, knowledge and background to helping Parliament function, and I think you did that. As a parliamentarian, I appreciate that.

As I understand your presentations, these two bills are before us because there were mistakes in a previous bill that we adopted. I can only repeat a position that we at this committee have put forward many times for many years. In fact, I have a report from this committee dating back to 2000 that recommends a procedure be followed when we change names outside the normal process of electoral boundaries designations.

I would want this bill passed for the sake of simplification and because one of the names is attached to a site not even within the boundaries of the riding, but I think this committee should restate its previous recommendation on the process that should be adopted when Parliament exercises its responsibility to change riding names.

I will support your request wholeheartedly, with the proviso that this committee restate its recommendations made when we discussed a similar request in the past.

The Chairman: We will hear from Mr. Kingsley, who could not appear today. We will mention that to him, too.

Senator Joyal: We have other questions for him as well.

Mr. Reynolds: I have sympathy for what you are saying. When Mr. Kingsley appeared before the other House, we asked him to make some recommendations to us. We think that the process for doing some of these things is not acceptable.

The last time the name of my own riding was changed, they could not process it quickly enough, so we had to fight the election under the old name. People in my riding do not understand why the riding name has "Sea to Sky Country" at the end of it, because we just had an election without using that.

The Procedures and House Affairs Committee has asked Mr. Kingsley to review the process and to make recommendations. Any help you can give us in speeding him along would be appreciated by all sides in the House of Commons.

Senator Mercer: I think you can count on this committee trying to speed Mr. Kingsley along on a number of matters.

Can we anticipate other bills? Have both of your parties and all members of Parliament taken time to review the changes that are now in place to ensure that they conform to what

fonctions difficiles. Comme parlementaires, nous sommes très reconnaissants lorsque nos collègues consacrent leur énergie, leur talent, leur connaissance et leur expérience à la bonne marche du Parlement, et je crois que vous l'avez fait. Comme parlementaire, je l'apprécie.

D'après vos exposés, les deux projets de loi dont nous sommes saisis découlent d'erreurs contenues dans un autre projet de loi que nous avons adopté. Je me dois de répéter l'opinion que notre comité a exprimée à plusieurs reprises pendant de nombreuses années. En effet, j'ai ici un rapport de notre comité qui remonte à l'an 2000 et qui recommande que soient adoptées des règles de procédure applicables aux modifications de noms des circonscriptions électorales lorsque ces modifications sont effectuées en dehors du processus normal de délimitation des circonscriptions électorales.

Je souhaite que ce projet de loi soit adopté car il réduirait le nom des circonscriptions concernées et parce que l'un des noms désigne un lieu qui se trouve à l'extérieur des limites de la circonscription. Cependant, j'estime que notre comité devrait réitérer sa recommandation voulant qu'un processus soit établi dans les cas où le Parlement modifie le nom de circonscriptions électorales.

J'appuie votre demande sans réserve, pourvu que le comité répète les recommandations qu'il a faites lorsqu'il a été saisi d'une telle demande dans le passé.

La présidente : Nous allons entendre M. Kingsley, qui n'a pas pu témoigner aujourd'hui. Nous allons également lui en faire part.

Le sénateur Joyal : Nous aurons d'autres questions à lui poser.

M. Reynolds : Je vous comprends tout à fait. M. Kingsley a témoigné devant l'autre endroit et nous lui avons demandé de nous faire des recommandations. Nous croyons que le processus qui s'applique lorsqu'il s'agit de modifier le nom de circonscriptions électorales est tout à fait inadéquat.

La dernière fois que l'on a voulu changer le nom de ma circonscription, la modification n'a pu être adoptée à temps alors nous avons dû mener notre campagne électorale en utilisant l'ancien nom de circonscription. Les gens de la circonscription ne comprennent toujours pas pourquoi le nom contient les mots « Sea to Sky Country » à la fin puisque nous ne les avons pas utilisés lors de la dernière campagne électorale.

Le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre a demandé à M. Kingsley d'examiner le processus et de faire des recommandations. Tous les partis représentés à la Chambre des communes vous seront très reconnaissants des efforts que vous déploierez pour inciter M. Kingsley à travailler plus rapidement.

Le sénateur Mercer : Je crois que vous pouvez compter sur nous; nous allons tenter de faire en sorte que plusieurs des dossiers de M. Kingsley progressent plus rapidement.

Verrons-nous d'autres projets de loi semblables? Vos deux partis et tous les députés ont-ils examiné les modifications qui ont été adoptées afin de vérifier qu'elles reflètent bien les changements

they thought was being done? We have two mistakes before us here. Might there be other mistakes out there?

I am sponsoring Bill C-302, to change the name of Mr. Myers' riding, and I am in support of both bills, but I am curious about the process in the other place.

Mr. Reynolds: The House leaders did canvass their members as to whether any other changes needed to be made. These were the only ones that came through.

Mr. Myers: I concur with that assessment. It is my understanding, too, that there are no others such as these.

Senator Nolin: As you know, the process for reviewing the boundaries and the riding names is an independent one.

It could be seen as capricious when MPs want to add the name of a village or a part of their riding to their riding name. That is the process that concerns us. We do not question the legitimacy of having a name that is recognizable to as many people as possible who live in the riding. However, we sometimes feel that riding name changes are done lightly.

Now that we have two respectable gentlemen from the other place with us, what is your feeling about that? Should we just let MPs' wishes go through, or should we adopt a more systematic process to have the names of ridings changed?

Mr. Reynolds: I can speak as a House leader.

Senator Nolin: That is what my colleague, Senator Joyal, is referring to.

Mr. Reynolds: My experience has been that, every Parliament, members will be asked if there are any changes they need, but they have to go through a battle within their own party to get to that stage. Where the Senate can play a useful role is in looking at this independent way in which we select ridings and decide the size of them. My riding happens to be the largest one in the country now. My province, I believe, should have had one more seat. Even if you averaged it out after that, we would still have larger ridings than other provinces. Because of that, it takes me a five-and-a-half-hour drive and two ferries to get to an area that takes 20 minutes in a float plane. They removed a little part of Pemberton, north of Whistler, from my boundary, and gave me 10,000 more people in North Vancouver; and part of Pemberton they gave to Chuck Strahl, who represents Chilliwack down to the border. He has a thirteen-and-a-half-hour drive. If the people in Pemberton see him once a year, they are lucky. Pemberton is the bedroom community for Whistler. They should not have taken it away. We told them that. We went to a committee of Parliament. All parties agreed with me. Yet, when I brought the map and showed them what should be done, this independent commission,

qui, selon eux, étaient prévus? Nous sommes saisis de projets de loi découlant de deux erreurs. Est-il possible qu'il existe d'autres erreurs?

Je suis le parrain du projet de loi C-302, qui a pour objet la modification du nom de la circonscription de M. Myers. J'appuie les deux projets de loi, mais j'aimerais en apprendre davantage sur le processus qui est en vigueur dans l'autre endroit.

M. Reynolds : Les leaders parlementaires ont demandé aux députés de leur parti si d'autres changements devaient être apportés. Ce sont les seuls qui ont été mentionnés.

M. Myers : Je le confirme. Selon moi, il n'existe aucune autre erreur semblable à celle dont vous êtes saisis.

Le sénateur Nolin : Comme vous le savez, le processus d'examen des limites des circonscriptions électorales est tout à fait différent du processus qui s'applique au nom des circonscriptions.

Un député qui demande que soit ajouté le nom d'un village ou d'une région à celui de sa circonscription peut sembler agir par caprice. C'est cela qui nous préoccupe lorsque nous parlons de processus. Nous reconnaissons qu'il est légitime de vouloir qu'une circonscription porte un nom qui soit reconnu par le plus de commettants possible. Néanmoins, nous avons parfois l'impression que les modifications du nom de circonscriptions sont prises à la légère.

Comme nous bénéficions aujourd'hui de la présence de deux représentants respectables de l'autre endroit, nous aimerions connaître votre opinion. Devrions-nous simplement céder aux souhaits des députés, ou devrions-nous plutôt nous doter d'un processus plus systématique applicable à la modification du nom des circonscriptions?

M. Reynolds : Je peux m'exprimer en qualité de leader parlementaire.

Le sénateur Nolin : C'est tout à fait ce que voulait dire mon collègue le sénateur Joyal.

M. Reynolds : Selon mon expérience, à chaque nouvelle législature, on demande aux députés si des changements doivent être apportés mais ils doivent mener une lutte au sein de leur propre parti pour en arriver là. Le Sénat peut jouer un rôle très utile en étudiant ce processus indépendant qui conduit au choix des circonscriptions et de leur taille. À l'heure actuelle, ma circonscription est la plus grande du pays. Je crois que ma province aurait dû obtenir un siège de plus. Même si c'était le cas, nos circonscriptions seraient plus grandes que celles d'autres provinces. Par conséquent, je dois faire cinq heures de voiture et prendre deux traversiers pour me rendre dans une région qu'on peut atteindre en 20 minutes en hydravion. On a retiré de ma circonscription une petite partie de Pemberton, qui se trouve au nord de Whistler, et on a ajouté 10 000 commettants de North Vancouver. Une partie de la région de Pemberton est allée à Chuck Strahl, qui représente la région de Chilliwack jusqu'à la frontière. Il doit faire treize heures et demie de voiture pour traverser sa circonscription. Les gens de Pemberton ont de la chance s'ils le voient une fois par année. Pemberton est une ville-dortoir par rapport à Whistler. On n'aurait pas dû retirer cette

for whatever reason, did not listen to any of the recommendations of the parliamentary committee. I think there is something wrong with that. We should have more control.

I find in our House, and I am sure you find in your house, that when we sit down as House leaders, we usually end up in agreement, using common sense. Back in 1972, I represented a riding called Burnaby—Richmond—Delta. It was all of Richmond and all of Delta. If you understand British Columbia, you will know that the Fraser River is between them and Burnaby. I had to drive through two other ridings to get to Burnaby. It made no sense. I asked why it was done that way. The people doing it just looked at a map. It looks close on a map. I think that is the way these things are sometimes decided. They are not based on common sense. The way it was done last time in British Columbia was not correct. If you wonder why there is Western alienation, they wonder why they have such big ridings compared to other places in Canada.

Senator Nolin: That is the point, having an independent and credible process to achieve the purpose of providing Canadians with a fundamental component of the electoral process, and ensuring that that component is fair and works properly. I remember having an experience with the word “Toronto” a few years ago. Who is entitled to use the word “Toronto?” Is it all the ridings there, or only those that are able to push hard enough to get the name? I am sure you know what I mean. We want that process. We definitely do not want a process that is open only to those who are able to push hard enough to win. It does not seem to be fair. I can make a question out of that if you want. I am sure you can share that message. You want a process that is fair, and we want that too. Definitely, we do not want a process that will see, at this end of the table, someone here because he wants the name of a small village of his riding to be recognized. We have a limit on the number of characters, thanks to technology. Otherwise, we would have ended up with names two lines long.

Senator Prud'homme: I am not a member of the committee, so I thank members for their kindness. I waited until the end. I want to join in the words of Senator Joyal. On your announcement, Mr. Reynolds, not only that you are stepping down but that you will not run, I want people across the land to know that I have

région de ma circonscription. Nous l'avons dit aux personnes concernées. Nous avons témoigné devant un comité parlementaire. Tous les partis se sont ralliés derrière moi. Pourtant, bien que j'aie expliqué à la commission indépendante les changements qui allaient être apportés à l'aide d'une carte, les membres de la commission n'ont écouté aucune des recommandations du comité parlementaire, et ce, pour une raison que j'ignore. Selon moi, c'est inacceptable. Nous devrions exercer un plus grand contrôle à cet égard.

Je constate que dans notre Chambre, et c'est sûrement la même chose pour vous, lorsque les leaders parlementaires se réunissent, ils parviennent souvent à un consensus fondé sur la logique. En 1972, je représentais une circonscription portant un nom de « Burnaby—Richmond—Delta ». Elle comprenait toute la région de Richmond et toute celle de Delta. Si vous connaissez bien la Colombie-Britannique, vous savez sans doute que le fleuve Fraser sépare ces deux régions de Burnaby. Je devais traverser deux autres circonscriptions pour me rendre à Burnaby. C'était tout à fait illogique. J'ai posé la question de savoir pourquoi cette délimitation avait été retenue. Les responsables se sont contentés de consulter une carte. Ces régions semblent rapprochées lorsque que l'on regarde la carte. Je crois que c'est ainsi que l'on prend des décisions parfois; elles ne sont pas toujours logiques. La façon dont on a procédé en Colombie-Britannique la dernière fois a mené à des résultats inacceptables. On se demande parfois d'où vient le sentiment d'aliénation de l'Ouest. Je peux vous dire que les gens de là-bas se demandent pourquoi leurs circonscriptions sont si vastes comparées à celles du reste du Canada.

Le sénateur Nolin : C'est exactement ce qu'il nous faut, un processus à la fois indépendant et crédible qui permette aux Canadiens de bénéficier de l'un des éléments fondamentaux du processus électoral et de faire en sorte que cet élément soit juste et efficace. Je me souviens d'une situation semblable en ce qui concerne le mot « Toronto » qui est survenue il y a quelques années. Il s'agissait de déterminer quelles circonscriptions pourraient porter le nom de « Toronto ». Ce nom allait-il être attribué à toutes les circonscriptions de cette région ou seulement à celles ayant exercé assez de pressions pour l'obtenir? Je crois que vous me comprenez très bien. Nous voulons qu'il y ait un processus tel que nous l'avons décrit. Nous ne voulons pas que ce processus favorise seulement les circonscriptions capables d'exercer assez de pressions pour avoir gain de cause. Cela nous paraît injuste. Je peux vous poser une question sur ce sujet si vous le souhaitez. Je suis certain que vous souscrivez à mes propos. Vous voulez un processus qui soit juste, et nous le voulons aussi. Nous voulons éviter qu'il existe un processus en vertu duquel nous serions saisis de demandes émanant d'un député qui souhaite que le nom d'un petit village soit ajouté au nom de sa circonscription. Il existe une limite concernant le nombre de caractères, grâce à l'informatique. Sinon, le nom de certaines circonscriptions compterait deux lignes.

Le sénateur Prud'homme : Je ne suis pas membre du comité, ainsi je remercie les membres du comité de leur courtoisie. J'ai attendu la fin de la séance. Je veux faire écho aux propos du sénateur Joyal. Je veux parler du fait que vous ayez annoncé, monsieur Reynolds, que vous quittez vos fonctions et que vous ne

always had a great deal of respect and friendship for you and your wife, who served very well, and your children, one of whom is a very promising student leader in university. I would like to put that on the record. His first name is Christopher. I very much regret that decision. You will be missed by us, but probably not by the press, because you could handle them so well.

This question has been animating me for 40 years and is very close to electoral reform and political deficits. I just returned from Mexico. If we were to adopt their kind of political system here, I think the country would go bananas. We have one of the best systems.

Having said that, I will not oppose this, and I will not say I am in favour, because I cannot vote, but I would ask you if perhaps the time has come to revise things. This is an old tradition. The electoral act used to say that we do not recognize political parties. That was the old days. Political parties were non-existent. Now they exist. A member of Parliament did not exist; they had the district's name. I can think of two French-speaking seats that are so difficult to pronounce for Mr. Speaker, and I can see the Speaker having to say, "I now recognize the honourable member from Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich."

Has there ever been any discussion, since I am a reformer by nature, about eventually calling members of Parliament by their own name? For the Speaker, that would be easier to remember than the name of a district. I am thinking for the future.

I also salute Mr. Myers, who has a great deal of interest in a country that I like very much, Cuba.

Mr. Reynolds: Thank you for your comments. I have no problem with members being called by their name. It may make it easier for the Speaker. My riding, West Vancouver—Sunshine Coast—Sea to Sky Country, is probably easier to say in English than in French. You may want to look at the recordings of Mr. Kingsley's visit to the House, because some of us asked questions like, "Could you not keep the returning officers employed all year round so they can maintain records in their constituencies?" I have had two returning officers in the last two elections, because one quit. The lady who took over this time did a superb job, but I do not think she wants the job again. I know her well, and the frustrations experienced in not having computers on time, not having lists on time, things being wrong. I thought his answer was interesting. I asked, "Why not keep at least one office in each province?" "Well, it would be very expensive." I think he has over 300 employees here in Ottawa. If we broke that up into 10 offices with 30 each, we might get a better system. We asked him to look at that and what the costs would be.

vous porterez pas candidat. Je veux que tous les Canadiens sachent que j'ai toujours eu beaucoup de respect et d'amitié pour vous et pour votre femme, qui a fait un excellent travail, de même que pour vos enfants, dont l'un est un étudiant universitaire fort prometteur. Il s'appelle Christopher. Je voulais m'exprimer en public. Je regrette énormément que vous ayez pris cette décision. Vous allez nous manquer, mais ce ne sera probablement pas le cas des journalistes, car vous avez toujours su leur répondre de façon admirable.

La question dont nous discutons m'intéresse depuis 40 ans et concerne de près la réforme électorale et les déficits politiques. Je reviens à peine du Mexique. Si nous adoptons un système politique comme le leur, je crois que ce serait la pagaille dans notre pays. Nous avons l'un des meilleurs systèmes politiques.

Cela étant dit, je ne me prononce pas contre les projets de loi dont nous sommes saisis, mais je ne dirai pas non plus que j'y suis favorable, car je ne peux pas voter. En revanche, je vous demande si le temps n'est pas venu de revoir la façon dont nous faisons les choses. Il s'agit d'une vieille tradition. La loi électorale stipulait à une certaine époque que nous ne reconnaissons pas les partis politiques. On parle d'une époque révolue. Les partis politiques n'existent pas. Maintenant ils existent. Les députés n'existaient pas, ils portaient le nom de leur circonscription. J'ai à l'esprit deux noms de circonscriptions francophones qui sont très difficiles à prononcer pour le Président, et j'imagine qu'il doit être difficile pour le Président de dire qu'il donne la parole à l'honorable député de Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich.

Je suis généralement en faveur des réformes et je me demande si on a déjà envisagé la possibilité d'appeler les députés par leur nom. Ce serait sûrement plus facile pour le Président de se souvenir du nom des députés que du nom de leur circonscription. Je m'interroge pour l'avenir.

Je voudrais aussi reconnaître le travail de M. Myers qui s'intéresse beaucoup à Cuba, un pays qui me plaît énormément.

M. Reynolds : Merci de vos observations. Je ne vois aucun problème à ce que l'on appelle les députés par leur nom. Ce serait plus facile pour le Président. Le nom de ma circonscription, West Vancouver—Sunshine Coast—Sea to Sky Country, est probablement plus facile à prononcer en anglais qu'en français. Vous trouveriez peut-être utile de lire les transcriptions des témoignages de M. Kingsley devant la Chambre. Ainsi, nous lui avons demandé si les directeurs de scrutin ne devraient pas être embauchés à longueur d'année afin qu'ils puissent s'occuper des dossiers dans leur circonscription. J'ai engagé deux directeurs de scrutin lors des deux dernières élections, car l'un d'eux a démissionné. La dame qui l'a remplacé a fait un excellent travail, mais je crains qu'elle ne veuille plus assumer ces fonctions. Je la connais bien, et je sais à quel point elle a été mécontente de ne pas recevoir des ordinateurs ou des listes à temps, de constater certaines erreurs. J'ai trouvé la réponse de M. Kingsley fort intéressante. Je lui ai demandé pourquoi ne pas envisager de maintenir en poste un bureau dans chaque province. Il m'a répondu que cela coûterait très cher. Je crois qu'il a plus de 300 employés à Ottawa. Si tout ce personnel était réparti dans dix

We have to look at the whole system, because if we had an election tomorrow, I would hate to think of the mess we would be in; not that any of us want an election tomorrow. The system is not correct. It is fine for incumbents. I think I called it the "Incumbency Protection Act" at one point. If you have been around, you know how to get set up for the election, and you know what you can do and cannot do, but your opponents have a difficult time. I had the maps this time, but I did not recognize them. They were all wrong.

I visited the provincial Liberal Party in British Columbia last week and looked at their system for the next election. They have coloured maps for every constituency. It is an unbelievable background. It is all done by computer. They are totally organized. The opposition parties get the same thing from the government. We are not anywhere near that. We get black and white material that does not make sense.

They could not tell me to get into the car and drive to North Vancouver to try to find my boundary there. The way they drew it was crazy. There were little wiggles here and a few homes here. People did not have a clue about for whom they should be voting. We have to look at the whole system. It is time somebody looked at it and made serious changes.

Senator Kinsella: Of course, the bills before us are simply concerned with names and errors in the names. I think there is a consensus around this table that we can very quickly deal with this. These other issues are being raised because we have two distinguished members of the other House here. We also have a bill in the Senate dealing with an error as adjudicated by the Federal Court affecting the ridings of Acadie—Bathurst and Miramichi, where the commission made a terrible error in moving whole villages into what the court said were the wrong ridings when one followed the criteria laid out in the act, one being a community of interest. In this sense, part of the community of interest was clearly along language lines. They made a mistake.

Some might argue that if there are only a few name change mistakes that might even be made at a clerical level in terms of the drawing of the lines, if there are only two or three mistakes out of 308, maybe the system is not that bad. However, that is only looking at it from a narrow perspective, I suppose.

I will just go back to the bills that we are examining this evening, and I do want to ask, because, Mr. Myers, you whetted the appetite but then you would not give us anything to drink, with respect to the executive summary, and without pointing fingers, how did that error happen in your riding?

bureaux comptant 30 employés chacun, nous pourrions avoir un meilleur système. Nous lui avons demandé d'étudier cette possibilité et les coûts qu'elle entraînerait.

Nous devons étudier tout le système, car s'il devait y avoir une élection demain, ce serait le fouillis général. Personne ne souhaite qu'il y ait des élections bientôt. Cela étant dit, le système est inacceptable. Il convient bien aux députés sortants. Je crois même l'avoir déjà qualifié de loi une protection des députés sortants. Ceux qui ont déjà été candidats savent comment se préparer à une élection. Ils savent ce que leur système leur permet et ne leur permet pas de faire, mais c'est difficile pour leurs adversaires. Cette fois-ci, j'avais les cartes nécessaires, mais je ne les ai pas reconnues. Elles contenaient toutes des erreurs.

Je suis allé la semaine dernière aux bureaux du Parti libéral provincial de la Colombie-Britannique et j'ai regardé le système prévu pour les prochaines élections. Ils ont des cartes coloriées pour chaque circonscription. C'est un outil remarquable. Tout est fait par ordinateur. Tout est organisé. Les parties d'opposition ont accès aux mêmes renseignements auprès du gouvernement. Nous sommes loin de cela. On nous donne des documents en blanc et noir qui n'ont ni queue ni tête.

Je n'arrive pas à savoir comment me rendre en voiture à North Vancouver pour trouver la limite de ma circonscription car les plans qu'on m'a fournis étaient tout à fait farfelus. Il y avait quelques petites barres par-ci par-là et quelques indications de maison. Les électeurs ne savaient absolument pas pour quoi ils devaient voter. Il faut examiner l'ensemble du système. Il est grand temps qu'on le fasse et qu'on y apporte de sérieux changements.

Le sénateur Kinsella : Bien sûr, les projets de loi dont nous sommes saisis ne portent que sur les noms ou les erreurs dans les noms. Je pense que tout le monde s'accorde à dire ici que nous pouvons régler cela rapidement. Si l'on parle d'autre chose, c'est parce que nous accueillons deux distingués députés de l'autre Chambre. En outre, au Sénat, nous sommes saisis d'un projet de loi qui vise à redresser une erreur après que la Cour fédérale a adjugé que la Commission avait fait une erreur monumentale dans le cas des circonscriptions d'Acadie—Bathurst et de Miramichi, en déplaçant des villages entiers d'une circonscription à l'autre sans souci de respecter les critères prévus dans la loi, entre autres la communauté d'intérêt. En l'occurrence, un élément de la communauté d'intérêt portait nettement sur la langue. La commission a fait une erreur.

On pourrait prétendre que si seulement quelques erreurs de noms se glissent, et ce pourrait être des coquilles dans l'établissement des limites électorales, si seulement deux ou trois erreurs sont commises sur 308 circonscriptions, le système n'est peut-être pas si mauvais. Toutefois, je suppose, que c'est là regarder les choses par l'envers de la lunette.

Je reviens aux projets de loi que nous étudions aujourd'hui. Monsieur Myers, vous avez aiguisé notre appétit et vous nous avez laissés en plan, quand vous avez parlé du résumé, et sans nommer de noms, expliquez-nous comment cette erreur est arrivée dans votre circonscription.

Mr. Myers: What happened was there were discussions with respect to Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich, and I think the government House leader at the time thought that it should be proceeded with, unbeknownst to me. Unfortunately, that is exactly what happened, and obviously I regret that and am looking to you good senators, honourable people, to correct that.

Senator Kinsella: I think we are ready.

Senator Mercer: I definitely do not want to sound like I am defending Jean-Pierre Kingsley because that is not what I intend to do.

Mr. Reynolds, you talk about your maps. For nine years, I was the national director of the Liberal Party of Canada, and along with representatives of the Canadian Alliance, the Conservative Party and the other registered parties, we met on an ongoing basis with Mr. Kingsley in the committee that advises the political parties that advise Mr. Kingsley. If there was anything impressive in the briefings, it was the material that came from the people in the mapping department. The problem was that they are here in the Jackson Building, and it is sophisticated and interesting, and those of us at a high level thought it was quite good. However, when it trickles down to the riding level, first, you do not know about it, and second, it is not something that you know how to use. That is one of our issues that we will have to pursue with Mr. Kingsley.

My second point — anyone who has ever attended one of those committee meetings has heard me say this to Mr. Kingsley — is that in their hiring practices at Elections Canada, they need to find people who are willing to leave their party affiliation at the door. However, I would suggest that they need to hire people who have practical political experience, who may have worked for the Conservative Party, the Canadian Alliance, the Liberal Party or the Bloc Québécois. I do care where they came from, but it is more important that they have practical, on-the-ground experience of running elections at the riding level and understand that when you remove a piece of the riding at the top of British Columbia, it has a tremendous effect on how elections are run and how those people are represented. With all due respect to your colleague, they are probably not getting the same good representation as before because of the change in boundaries; it is an afterthought for him, where it was not an afterthought for you because it is part of the community of interest.

These are problems that I know I would like to move on to this evening, but we will have to come back to them. We all share some of these concerns with Elections Canada.

Mr. Reynolds: If I could make a short comment, I agree with what you are saying. The returning officer in my riding this time had been my provincial campaign manager years before, so she knew the riding well. I submitted her name to Mr. Boudria when he was looking for names and was not getting any from his own party. She is very good, and

M. Myers : On était en train de discuter de Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich et à ce moment-là, le leader du gouvernement à la Chambre a cru que ce nom devait être approuvé, alors que je n'en savais rien. Malheureusement, c'est exactement ce qui s'est produit et je le déplore. Je me tourne vers vous, sénateurs, honorables sénateurs, pour corriger cette erreur.

Le sénateur Kinsella : Je pense que nous sommes prêts à le faire.

Le sénateur Mercer : Je ne veux pas que vous pensiez que je défends Jean-Pierre Kingsley parce que ce n'est pas du tout mon intention.

Monsieur Reynolds, vous avez parlé de cartes. Pendant neuf ans, j'ai été directeur national du Parti libéral du Canada et, avec des représentants de l'Alliance canadienne, du Parti conservateur et d'autres partis reconnus, nous rencontrions régulièrement M. Kingsley au sein d'un comité qui conseille les partis politiques sur la façon de communiquer avec M. Kingsley. Lors de ces séances d'information, j'étais frappé par la qualité des documents qui venaient du service de cartographie. Le problème tient du fait qu'ils sont logés à l'édifice Jackson et ils font un travail intéressant et sophistiqué. Quant à nous, les dirigeants, nous pensions que c'était plutôt bon. Toutefois, au niveau de la circonscription, on ignore l'existence de ce travail et on ne sait pas s'en servir. C'est une des choses que nous allons signaler à M. Kingsley.

Deuxièmement — et ceux qui assistent aux réunions de comité m'ont déjà entendu dire cela à M. Kingsley —, les pratiques d'embauche à Élections Canada sont telles qu'il leur faut retenir des gens qui acceptent de renoncer à leur affiliation de parti. Toutefois, selon moi, il leur faut embaucher des gens qui ont une expérience politique pratique, qui peuvent avoir travaillé pour le Parti conservateur, l'Alliance canadienne, le Parti libéral ou le Bloc québécois. Peu important leurs antécédents, il est plus important que ces gens aient une expérience pratique, de première main, quant à la façon de mener des élections au niveau de la circonscription, et qu'ils comprennent que si l'on supprime une petite partie d'une circonscription au nord de la Colombie-Britannique, cela a une énorme incidence sur la façon de mener les élections et sur la façon dont les électeurs sont représentés. Sauf le respect que je dois à mon collègue, à ce moment-là, les électeurs ne sont peut-être pas aussi bien représentés qu'auparavant à cause de cette modification aux limites des circonscriptions. C'est après coup qu'on se rend compte qu'il faut respecter la communauté d'intérêt.

Je souhaiterais que nous discussions de ces difficultés aujourd'hui, mais je suppose qu'il faudra attendre. Nous partageons tous ces préoccupations avec Élections Canada.

M. Reynolds : Permettez-moi de faire une brève remarque. Je suis d'accord avec vous. La directrice du scrutin de ma circonscription cette fois-ci avait été, il y a des années, la directrice de ma campagne provinciale et elle connaissait bien la circonscription. J'ai présenté son nom à M. Boudria quand il cherchait des candidats alors qu'il ne pouvait rien obtenir auprès

non-partisan, and I do not think any other parties would have complained about she ran it.

One of my thoughts on this issue is the Senate has a history of coming up with good reports. I can think of Senator van Roggen, when I was here in the 1970s, issuing a report on free trade that was very much in advance of its time but very well done by the Senate and appreciated by many business people across this country.

If the Senate took it upon itself to study how we do this and made some recommendations, I for one would be very pleased to see that. You do not have the same problems that we have in the other House, of what is happening with the government of the day. You can set your time and put some good people who have experience, like yourself and others from other parties, on a committee and come up with some strong recommendations. If you read Mr. Kingsley's report, you would get some ideas. I am not speaking on behalf of my party now; these are my own thoughts. You have some good people in the Senate who have good political experience. You could give us some good ideas on how we solve some of these problems. The rest of us get too busy worrying about the next election, and you do not always get the problems solved. Mr. Kingsley does a good job. It is a tough one. He has to get ready for the next election. How do you work on today's problems?

Senator Prud'homme: There is a vacancy in the Senate for British Columbia.

The Chairman: Any other questions, senators?

Senator Ringuette: I have a comment. Mr. Reynolds, I just cannot help but throw this curve ball at you. I appreciate that you think the Senate is a good body to do a study of electoral boundaries and how elections are conducted, even though we are not elected. I appreciate that. Thank you.

Senator Prud'homme: He never attacked the Senate.

The Chairman: We will have to deal with Bill C-36 before we adopt the three bills. That will be next week, February 9.

Mr. Kingsley is coming on the 16th. On February 9, we deal with Bill C-36. Mr. Bélanger will be here as a witness, and as soon as that is done, we will go ahead. We have to hear Mr. Kingsley first. That was requested by other members.

Mr. Reynolds: Thank you.

Senator Joyal: I think in fairness to our witnesses today, one of the key reasons that I want to hear Mr. Kingsley is a statement that he made when he testified at the committee of the House. As you said properly, and as my colleague, Senator Ringuette, has mentioned, senators are appointed, but many of us have practical experience in the electoral field because we have been elected to one position or another or were involved in the life of a political party. We approach our work here on more of an objective basis,

de son propre parti. Elle est excellente, sans esprit de partisanerie, et je ne pense pas que les autres partis auraient eu quoi que ce soit à redire sur sa façon de travailler.

Je tiens à ajouter, à propos de cette question, que le Sénat a par le passé produit d'excellents rapports. Je me souviens du sénateur van Roggen, quand j'étais sur la colline dans les années 70, qui a préparé un rapport sur le libre-échange, très novateur à l'époque mais très bien fait par le Sénat et prisé par de nombreux gens d'affaires au pays.

Si le Sénat entreprenait d'étudier notre façon de procéder en l'occurrence et de faire des recommandations, j'en serais tout à fait ravi. Vous ne faites pas face aux mêmes difficultés que nous dans l'autre Chambre, face à ce que fait le gouvernement de l'heure. Vous pouvez établir votre calendrier et vous servir de gens compétents qui ont de l'expérience, pour vous-mêmes et d'autres partis, et ainsi un comité pourrait faire des recommandations musclées. Si vous lisez le rapport de M. Kingsley, vous y trouverez certaines pistes. Je ne parle pas au nom de mon parti en ce moment. Je vous donne mon avis personnel. Il y a au Sénat des gens compétents qui ont une bonne expérience politique. Vous pourriez nous donner des idées sur la façon de résoudre ces problèmes. Les députés sont trop occupés à se soucier des élections suivantes et ils n'arrivent pas toujours à résoudre les problèmes. M. Kingsley fait du bon travail. Il a une tâche difficile. Il faut qu'il prépare les prochaines élections. Comment alors résoudre les problèmes de l'heure?

Le sénateur Prud'homme : Il y a un poste à combler au Sénat pour la Colombie-Britannique.

La présidente : Y a-t-il d'autres questions, sénateurs?

Le sénateur Ringuette : Je voudrais faire une remarque. Monsieur Reynolds, je ne peux pas m'empêcher de vous dire ceci. Je vous remercie de dire que le Sénat est tout à fait indiqué pour étudier les limites des circonscriptions électorales et la façon dont les élections sont menées à bien, même si nous ne sommes pas élus. Je vous remercie de le dire. Merci.

Le sénateur Prud'homme : Il n'a jamais attaqué le Sénat.

La présidente : Avant d'adopter ces trois projets de loi, il va nous falloir étudier le projet de loi C-36. Ce sera la semaine prochaine, le 9 février.

M. Kingsley va venir témoigner le 16. Le 9 février, nous étudierons le projet de loi C-36. M. Bélanger sera notre témoin et une fois cela fait, nous allons aller de l'avant. Il nous faut entendre M. Kingsley d'abord. D'autres membres du comité ont demandé qu'il compare.

M. Reynolds : Merci.

Le sénateur Joyal : Je dois des explications à nos témoins d'aujourd'hui. Une des raisons principales pour lesquelles je souhaite entendre le témoignage de M. Kingsley, c'est à cause des affirmations qu'il a faites devant le comité de la Chambre des communes. Comme vous l'avez dit, et comme ma collègue, le sénateur Ringuette l'a répété, les sénateurs sont nommés mais nous sommes nombreux à avoir une expérience pratique du domaine électoral car nous avons à un moment donné été élus à

of course, than on a partisan interest looking-forward approach. We think that in the role that the two chambers play with one another, of course we pay attention and we pay deference to the initiative of the House in terms of the electoral process. However, it is when the two Houses join together that there is common wisdom, and that, finally, democracy is better served in Canada. Essentially, it is about the participation of voters in the electoral process. That is what we are after in such an initiative.

Therefore, we are very concerned to hear Mr. Kingsley. We read what he says when he goes to testify in your House; and when he comes to our place, we are in a better position to see the kind of input that we can bring to his work.

The Chairman: Thank you very much for your presence here; you will hear from us soon.

Mr. Reynolds: Thank you.

The Chairman: Senators, that is our agenda for the day. On tomorrow's agenda, we have the consideration of a draft agenda. Do you want to wait until tomorrow or do you have time to discuss it today? I am in your hands.

Senator Joyal: I am ready.

Senator Andreychuk: I think we are ready, except are there any members who were intending to come tomorrow? I just would not want to prejudice people who are not here.

The Chairman: Senator Milne was to be here tomorrow. We can wait until tomorrow morning.

Senator Andreychuk: We can do it now. It will not make any difference to our side, so we are ready to proceed. Does anyone want to take a stab at it? Senator Milne is a full member of the committee?

The Chairman: She is a full member. It is your decision, senator, not mine.

Senator Joyal: What do you have to propose to us in terms of an agenda?

The Chairman: The agenda that we have in front of us.

Senator Joyal: I think it would be helpful for all our minds to know —

The Chairman: Where we are going.

Senator Joyal: — the size of the pie, which seems to be growing each day of sitting in the Senate, whereby another bill or another issue is being sent to us.

The Chairman: Okay. We are finishing our study on Senator Lapointe's Bill S-11 on lottery schemes, and we have received some answers from some of the provinces, but not all of them. I think you all have the documents in your hands; they were

une charge publique quelconque ou nous avons participé à la vie d'un parti politique. Nous abordons notre travail de sénateurs de façon plus objective et non exclusivement suivant nos allégeances partisans. Nous sommes conscients de l'interaction entre les deux Chambres et, bien sûr, nous surveillons et nous prenons en compte l'initiative de la Chambre des communes dans le processus électoral. Toutefois, c'est quand les deux Chambres font cause commune que la sagesse triomphe et qu'en fin de compte, la démocratie est mieux servie au Canada. Essentiellement, nous avons le souci de veiller à ce que les électeurs participent au processus électoral. C'est ce que nous recherchons dans une telle initiative.

Nous tenons donc beaucoup à entendre M. Kingsley. Nous lisons ce qu'il dit lorsqu'il témoigne à la Chambre des communes; et lorsqu'il viendra ici, nous serons mieux à même de voir comment nous pourrions contribuer à son travail.

La présidente : Merci beaucoup d'être venus nous rencontrer; Nous communiquerons avec vous sous peu.

M. Reynolds : Merci.

La présidente : Honorables sénateurs, cela conclut notre ordre du jour pour aujourd'hui. Demain, nous examinerons le projet d'ordre du jour. Voulez-vous attendre à demain ou avez-vous le temps d'en parler aujourd'hui? Je m'en remets à vous.

Le sénateur Joyal : Je suis prêt.

Le sénateur Andreychuk : Je pense que nous sommes prêts, mais y a-t-il des membres du comité qui avaient l'intention d'être ici demain? Je ne voudrais pas causer préjudice à ceux qui ne sont pas ici.

La présidente : Le sénateur Milne devait être ici demain. Nous pouvons attendre à demain matin.

Le sénateur Andreychuk : Nous pouvons le faire maintenant. Cela ne fera aucune différence pour nous, alors nous sommes prêts à le faire. Quelqu'un veut-il commencer? Le sénateur Milne est membre à part entière du comité?

La présidente : Elle est membre à part entière. C'est votre décision, sénateur, pas la mienne.

Le sénateur Joyal : Qu'est-ce que vous nous proposez comme ordre du jour?

La présidente : L'ordre du jour que nous avons devant nous.

Le sénateur Joyal : Je pense qu'il nous serait tous utile de connaître...

La présidente : Où nous nous en allons.

Le sénateur Joyal : ...l'ampleur de la tâche — qui semble croître chaque jour que le Sénat siège, alors qu'on nous renvoie un autre projet ou une autre question.

La présidente : Très bien. Nous sommes en train de terminer notre étude du projet de loi S-11 du sénateur Lapointe sur les loteries, et nous avons reçu des réponses de quelques provinces, mais pas de toutes. Je pense que vous avez tous les documents en

circulated to the members. I think we should wait until we receive most of the answers from the provinces. There are still some missing, so we will have to wait to discuss them.

Senator Joyal: Do you have an idea how many we have received? I do not have my file with me.

The Chairman: There are just a few. Some said that "We are not dealing with this; our colleague is dealing with this," so we will have to wait. There are still many that have to come. Quebec has not answered yet, and other provinces are still dealing with the matter and we will hear from them. You all have a copy in your office.

I think we would be in a better position to have a discussion about the position of the provinces on S-11 when we hear from them. Also, we have Mr. Bill Rutsey, a chartered accountant and a specialist on the gaming industry, who will appear before the committee on February 24; he could not appear before that date.

While we have discussed today 302 and 304, as I said, C-36 will be dealt with next week, with Mr. Bélanger appearing before us. Then, February 16, Mr. Kingsley, the Chief Electoral Officer of Canada, will be available to appear.

We have Bill S-5 from Senator Banks, so we will hear Senator Banks on this bill next week. We also have a bill on electoral boundaries that was referred to us, Bill C-36, and S-13, Senator Oliver's bill regarding the Speakership of the Senate; and we have today S-20, the federal nominations act that was sent to us.

A bill that we should expect to be referred to us in a short time is Bill C-10, which will be an act to amend the Criminal Code, mental disorder, and which is still in the House of Commons. Bill S-21, an act to amend the Criminal Code, the protection of children, which is Senator Payette's bill, will be sent to us. Other bills that are still with the Justice Committee in the House of Commons at the present time are C-2, child protection; and the Criminal Code, C-13; DNA identification act and the national defence act; C-16, amending the Criminal Code, impaired driving; C-17, on marijuana, is another one that is still with the Justice Committee in the House.

I mentioned the option of doing a pre-study to my colleagues, and I want to discuss it with you. Regarding Bill C-38 that was tabled yesterday, I think that we should maximize our operations in an attempt to not delay the debate on this issue. Maybe we could consider doing a pre-study; and at the same time, the House of Commons Justice Committee will study the bill and hear the witnesses. Some of the witnesses appearing in the House could appear here before us the same day. I am sure it would require some logistics, but I think it would be a good opportunity to be exposed sooner rather than later to the different arguments

main; ils ont été distribués aux membres du comité. Nous devrions attendre d'avoir reçu la plupart des réponses des provinces. Il en manque toujours, alors nous devrions attendre avant d'en parler.

Le sénateur Joyal : Avez-vous une idée du nombre de réponses que nous avons reçues? Je n'ai pas mon dossier avec moi.

La présidente : Nous n'en avons reçu que quelques-unes. Certains ont dit : « Nous ne nous occupons pas de cette question; c'est notre collègue qui s'en occupe », de sorte que nous devons attendre. Il y a encore de nombreuses réponses à venir. Le Québec n'a pas encore répondu, et d'autres provinces examinent toujours la question et nous répondront plus tard. Vous en avez tous un exemplaire dans votre bureau.

Je pense que nous serions mieux à même de parler de la position des provinces sur le S-11 lorsque nous aurons leurs réponses. Par ailleurs, il y a M. Bill Rutsey, un comptable agréé et un spécialiste de l'industrie du jeu, qui comparaitra devant le comité le 24 février; il ne pouvait pas comparaitre avant cette date.

Nous avons examiné aujourd'hui les projets de loi C-302 et C-304, mais, comme je l'ai dit, le C-36 sera examiné la semaine prochaine, et M. Bélanger comparaitra devant notre comité. Ensuite, le 16 février, M. Kingsley, le directeur général des élections, sera disponible pour comparaitre.

Nous avons le projet de loi S-5 du sénateur Banks, de sorte que nous entendrons ce dernier au sujet de son projet de loi la semaine prochaine. Nous avons également un projet de loi sur les limites des circonscriptions électorales qui nous a été renvoyé, soit le projet de loi C-36, et le projet de loi S-13, le projet de loi du sénateur Oliver concernant la présidence du Sénat; et nous avons aujourd'hui le S-20, sur les candidatures de compétence fédérale, qui nous a été renvoyé.

Un projet de loi qui devrait nous être renvoyé sous peu est le C-10, Loi modifiant le Code criminel (troubles mentaux), qui est toujours à la Chambre des communes. Le projet de loi C-21, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants), qui est un projet de loi du sénateur Payette, nous sera renvoyé. Les autres projets de loi qui sont toujours devant le Comité de la justice de la Chambre des communes à l'heure actuelle sont le C-2, sur la protection des enfants; et le C-13, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale; le C-16, Loi modifiant le Code criminel (conduite avec facultés affaiblies); le C-17, sur la marijuana, est un autre projet de loi qui est toujours devant le Comité de la justice de la Chambre des communes.

J'ai mentionné à mes collègues la possibilité de faire une étude préalable, et je voudrais en discuter avec vous. En ce qui concerne le projet de loi C-37 qui a été déposé hier, je pense que nous devrions maximiser nos activités afin de ne pas retarder le débat sur cette question. Nous pourrions peut-être envisager de faire une étude préalable, en même temps, le Comité de la justice de la Chambre des communes examinera le projet de loi et entendra des témoins. Certains des témoins qui comparaissent à la Chambre pourraient comparaître devant notre comité le même jour. Je suis certaine qu'il faudra pour cela coordonner la logistique, mais je

involved in this case. I am presenting this option to you for discussion. That would be an important one because we will have to deal with it anyway as soon as we can. I will come back to that.

We also have the special study — an order of reference for the non-derogation clauses regarding federal legislation and Aboriginal rights. I am not sure that we would have sufficient time to finish a complete study this session. Maybe we could begin our work whenever we have time, if the workload of the committee does not become too heavy. If we are too busy, we can create a subcommittee to pursue the study, if that is acceptable to you, because we said we could do that. We have to work on the budget too; and we hope that some of the members here who sit on other committees could understand the needs of the committee.

Let us go back to Bill C-38. I am putting this on the table for discussion. Do you feel that we could do a pre-study? The House of Commons will send the bill to committee after second reading, I am told, and we could have some of the witnesses appear before us at the same time. I think it would be interesting to see how many people appear over there, how many we need here; and at the same time, it would be much less expensive for us.

Senator Nolin: I am inclined to support that as long as we do not limit our list of witnesses.

The Chairman: We can have other people appear before us too. We will not have the same list, but we can use their list and see how many people we would want to appear before us.

Senator Joyal: Without having asked for research or the potential list of witnesses, there are certainly groups that would be the same and are people you have to listen to because they are part of the public debate. On the issue of some aspects that we might want to canvass, I think we might decide that we want to have some experts whom they might not have looked at themselves and to hear them first. We have a capacity to define for ourselves a list of experts — I am talking here more about experts than the general public coming to lobby us. That is another set of witnesses. There are witnesses we want to hear who are experts and can enlighten us on the way to understand the substance and the implications of the bill. There is, of course, another set of witnesses who are just people who want to be heard.

It is up to us to decide how we want to organize our work and who is a priority to be heard by the committee in its deliberations on this bill.

The Chairman: We could hear from experts and others with an interest.

pense que ce serait une bonne occasion d'entendre plus tôt que plus tard les différents points de vue sur la question. Je vous présente cette option que je vous invite à débattre. Il s'agit là d'un projet de loi important car nous devrons l'examiner de toute façon le plus tôt possible. J'y reviendrai plus tard.

Nous avons également l'étude spéciale — un ordre de renvoi pour les dispositions non dérogatoires concernant la législation fédérale et les droits des Autochtones. Je ne sais pas si nous aurons suffisamment de temps pour terminer une étude complète au cours de cette session. Nous devrions peut-être commencer notre travail lorsque nous aurons le temps, si la charge de travail du comité ne devient pas trop lourde. Si nous sommes trop occupés, nous pouvons créer un sous-comité pour poursuivre l'étude, si cela vous convient, car nous avons dit que nous pourrions faire cela. Nous devons examiner également le budget, et nous espérons que les membres de notre comité qui siègent à d'autres comités comprendront les besoins de notre comité.

Revenons maintenant au projet de loi C-38. J'aimerais que nous en parlions. À votre avis, pourrions-nous faire une étude préalable? On me dit que la Chambre des communes renverra le projet de loi au comité après la deuxième lecture, et nous pourrions inviter certains des témoins à comparaître devant notre comité en même temps. Je pense qu'il serait intéressant de voir combien de personnes comparaitront devant leur comité, et combien comparaitront devant le nôtre; et en même temps, ce serait beaucoup moins coûteux pour nous.

Le sénateur Nolin : Je serais enclin à être d'accord avec cela, pourvu que nous ne limitons pas notre liste de témoins.

La présidente : Nous pouvons inviter d'autres personnes à comparaître devant notre comité également. Nous n'aurons pas la même liste, mais nous pouvons utiliser leur liste et voir combien de personnes nous aimerions inviter à comparaître devant notre comité.

Le sénateur Joyal : Sans avoir demandé d'analyse ni de liste de témoins éventuels, il y a certainement des groupes qui seraient les mêmes et des gens qu'il faudra écouter parce qu'ils font partie du débat public. Pour ce qui est de certains aspects que nous voudrions peut-être examiner, je pense que nous pourrions décider d'entendre des experts que la Chambre des communes n'a peut-être pas envisagé d'inviter à comparaître. Nous pourrions les entendre en premier. Nous pouvons dresser notre propre liste d'experts — je parle ici d'experts plutôt que de membres du grand public qui viendraient faire du lobbying devant notre comité. Il s'agit là d'une autre série de témoins. Nous voulons entendre des témoins qui sont des experts et qui peuvent nous éclairer et nous aider à comprendre le fond et les conséquences du projet de loi. Il y a, bien sûr, une autre série de témoins qui sont tout simplement des gens qui veulent être entendus.

C'est à nous de décider comment nous voulons organiser notre travail et qui le comité voudra entendre en priorité au cours de ses délibérations sur ce projet de loi.

La présidente : Nous pourrions entendre des experts et d'autres qui ont un intérêt.

Senator Joyal: I always have reservations on the issue of a pre-study because the Senate is the house of sober second thought. I have made that point repeatedly. We know what the essential elements of the problems are. Of course, we have the rulings of the Supreme Court and seven lower courts. We can review the subject without jeopardizing our capacity to study the bill once it has passed or been disposed of in the other place. I would suggest the approach of studying the principle of the bill on that basis.

Senator Andreychuk: My first inclination is to not be supportive of a pre-study, for three reasons. I participated in the pre-study of the anti-terrorism bill. Despite the fact that it was a pre-study and would not prejudice our full right to study the bill when it actually came before us, I came away feeling obligated to defend what I had said in the pre-study. There was a watered-down consensus, and when I went back to my initial positions, I was confronted by the government side, who said that I had agreed to something else in the pre-study. As well, there was less inclination to fully study some of the new dimensions that arose in the bill after the pre-study on the basis that we had already studied it. It became easy to want to conclude quickly at the time of legislation. I still believe that we did not have the opportunity to fully study the bill. I am mindful of that problem. I am not sure that we know all the dimensions to this bill, although we know what the Supreme Court has said. I am not sure that there has been a full and adequate debate, and whether the debate is on the bill or on people's perceptions formed before the bill was tabled. That is a political issue they will wrestle with on the other side.

I reiterate Senator Joyal's comment that we are the house of sober second thought. Is this so complex that we could not do it justice in the routine way that we handle bills from the other place? We cannot continue to put off the study of the non-derogation clause because we are coming to the point in this committee and in the Senate of being guilty of putting it aside. We accuse others of that, and I am thinking of the Aboriginal agenda. This is a significant issue and should be made a priority in our work. I cannot remember the number of times over the years that we have said we would deal with it and then found another agenda that was deemed to be more important. If I have to weigh the rights of Aboriginals against all these other rights and all the other bills we are looking at, I am leaning towards the rights of Aboriginals and clarifying the non-derogation clause.

The Chairman: I appreciate how you feel. That is why I mentioned that if we have too many bills to deal with, we could have a subcommittee help out. I was also a member of the anti-terrorism pre-study, and it posed different issues and contained different provisions. I do not think we can

Le sénateur Joyal : J'ai toujours des réserves en ce qui concerne les études préalables car le Sénat est la Chambre qui procède à un second examen objectif. Je l'ai dit à plusieurs reprises. Nous savons quels sont les éléments essentiels du problème. Naturellement, nous avons les arrêts de la Cour suprême et de sept tribunaux inférieurs. Nous pouvons examiner la question sans compromettre notre capacité d'examiner le projet de loi lorsqu'il aura été adopté à l'autre endroit. Je proposerais donc que nous fassions un examen du principe du projet de loi pour cette raison.

Le sénateur Andreychuk : D'emblée, je ne suis pas pour l'étude préalable des projets de loi, et ce, pour trois raisons. J'ai participé à l'étude préalable du projet de loi antiterroriste. Bien qu'il s'agissait d'une étude préliminaire qui n'entamait en rien notre droit de mener une étude pleine et entière du projet de loi quand nous en avons été saisis, je me suis sentie obligée de défendre les propos que j'avais tenus pendant l'étude préalable. Il y a eu un semblant de consensus et quand je suis revenue sur ma position initiale, les ministériels m'ont pris à partie, faisant valoir que j'avais appuyé la position contraire pendant l'étude préalable. De plus, nous avons été moins portés à faire une étude approfondie des éléments qui avaient été ajoutés à la mesure législative après l'étude préliminaire puisque nous avions déjà étudié le projet de loi. Il était plus facile de tirer une conclusion hâtive quand est venu le temps d'adopter ou non le projet de loi. Je continue de croire que nous n'avons pas fait une étude complète de cette mesure législative. Je suis très consciente du problème. Je ne suis pas certaine que nous connaissions bien tous les aspects de ce projet de loi, même si nous savons ce qu'a dit la Cour suprême. Je ne suis pas non plus certaine qu'il y ait eu un véritable débat sur le projet de loi; je me demande si on a débattu du projet de loi ou de la perception qu'en avait chacun avant son dépôt. C'est une question politique que devront trancher les députés.

Je répète ce qu'a dit le sénateur Joyal, que notre Chambre est la Chambre de réflexion. Ce texte est-il complexe au point que nous ne puissions l'examiner comme il le mérite et comme c'est le cas pour toutes les autres mesures législatives que nous renvoyent les communes? Nous ne pouvons continuer de reporter à plus tard l'étude de la disposition dérogatoire sans nous rendre coupables, à ce comité et au Sénat, de négligence. C'est une accusation que nous avons lancée contre d'autres, plus particulièrement dans le dossier autochtone. C'est un enjeu important qui devrait être prioritaire pour nous. Je ne sais combien de fois ces dernières années nous avons déclaré vouloir étudier ce dossier pour ensuite accorder notre attention à une question jugée plus importante. Si nous devons peser les droits des Autochtones et tous les autres droits et projets de loi que nous devons étudier, j'accorderais la priorité aux droits des Autochtones et à la disposition dérogatoire.

La présidente : Je comprends votre point de vue. Voilà pourquoi j'ai dit que si nous étions surchargés de projets de loi à étudier, nous pourrions charger un sous-comité de nous aider. J'ai aussi participé à l'étude préalable du projet de loi antiterroriste qui soulevait différentes questions et contenait

compare the two bills. Bill C-30 is much clearer on the issues than the anti-terrorism bill was. It was a complicated bill with which to deal.

Senator Mercer: I am very much in favour of the pre-study. I respect the comments by both Senator Andreychuk and Senator Joyal on this being the chamber of sober second thought. I would not want to be in the position of receiving the bill following long debate in the House of Commons, because we would want to give it the attention that it deserves while some would pressure us to move it along to Royal Assent within a certain time frame. There is enough interest around this table and we likely have resources and ideas that differ from those of members in the other place in respect of witnesses to call upon. The pre-study makes some sense. I think that the suggestion of Madam Chair, to have a subcommittee work on other matters before the committee would be beneficial. This particular topic is before the public and we would want to get on with our deliberations.

The comment about costs was good, although I agree that our lists should not be the same as theirs. There will no doubt be some stealing back and forth. We will take names from their list and they will take names from our list. This will make the studies of both committees better. We are also sufficiently sophisticated, and this bill is not as complicated as the anti-terrorism bill. Surely none of us will have our comments from the pre-study thrown back at us when the bill comes before us. The details are not as broad and the bill does not affect as many other acts. It is an emotional and important debate, but one that we could get to fairly quickly. I do not want this committee to be limited in its debate by pressure to bring it to Royal Assent quickly. If we were to begin now, we could have our say and hear from people who could truly help us in our deliberations.

The Chairman: We could deal with the other bill at the same time.

[Translation]

Senator Rivest: I would not like to see our committee be taken hostage by this type of bill, that will involve several very active lobbying groups such as the Church and pro-life advocates. Let us leave it to the House of Commons to choose those groups it wishes to hear. However, as Senator Joyal pointed out, there are some groups that will be unavoidable.

In terms of our preliminary study, the Senate's contribution could be an academic one, in other words we could try to bring to the public debate two or three fundamental issues revolving around two parts of the charter. The first is freedom of religion as guaranteed under the charter and the second is equal access for all citizens to civil institutions, in this case marriage. This is the fundamental issue underlying the debate.

différentes dispositions. Je ne crois pas que nous puissions comparer ces deux mesures législatives. Le projet de loi C-30 est beaucoup plus clair sur ses questions que ne l'était le projet de loi antiterroriste, qui était très complexe.

Le sénateur Mercer : Je suis tout à faire pour l'idée d'une étude préliminaire. Je respecte les remarques des sénateurs Andreychuk et Joyal sur l'importance du Sénat comme Chambre de réflexion. Je ne voudrais pas être saisi de ce projet de loi après un long débat aux communes, car je suis certain que nous voudrions lui accorder toute l'attention qu'il mérite en dépit des pressions qui s'exerceraient sur nous pour faire en sorte qu'il reçoive la sanction royale dans les plus brefs délais. Nous représentons toutes sortes d'intérêts et nous avons des ressources et des idées différentes de celles des députés, surtout en ce qui a trait aux témoins que nous voulons entendre. Une étude préalable serait une bonne idée. Je trouve aussi excellente la suggestion de la présidente de faire appel à un sous-comité pour les autres questions à notre programme. Cette question-ci, toutefois, est publique et nous voulons, je crois, entamer nos délibérations le plus tôt possible.

On a fait une remarque pertinente sur les coûts, mais je ne crois pas que notre liste de témoins doive être identique à celle des communes. Nul doute que nous voudrions entendre certains des témoins entendus par le comité de la Chambre, et vice-versa. Ils voudront entendre certains des témoins que nous entendrons et nous voudrions faire de même. Cela ne rendra que meilleures les études des deux comités. Nous sommes suffisamment avertis et cette mesure législative est moins complexe que le projet de loi antiterroriste. Je suis certain que les remarques que nous ferons pendant l'étude préalable ne reviendront pas nous hanter quand nous serons saisis du projet de loi. Les détails sont moins précis et le projet de loi touche beaucoup moins de lois. C'est un débat émotif et important que nous devrions entreprendre dans les meilleurs délais. Je ne veux pas que notre comité se sente limité par l'obligation de faire donner sanction royale au projet de loi le plus rapidement possible. Si nous commençons maintenant, nous aurons voix au chapitre et pourrons entendre ceux qui pourront vraiment contribuer à nos délibérations.

La présidente : Nous pourrions étudier l'autre projet de loi en même temps.

[Français]

Le sénateur Rivest : Je ne voudrais pas que notre comité soit pris en otage par ce genre de projet de loi où il y aura de multiples lobbys très actifs tels l'Église et les militants Pro-vie. Laissons à la Chambre des communes le soin de faire le tri de ceux qu'elle veut entendre, mais comme le signalait le sénateur Joyal, il y a des groupes qualifiés d'incontournables.

Quant à l'étude préliminaire, l'apport du Sénat pourrait être académique, en ce sens qu'il faudrait essayer d'apporter au débat public deux ou trois questions fondamentales au centre desquelles il y a la question de la Charte en regard avec deux dimensions. La première, c'est la liberté religieuse garantie par la Charte et la deuxième, c'est l'égalité d'accès pour tous les citoyens à des institutions civiles, en l'occurrence le mariage. Il s'agit là de la première problématique de fond du débat.

Another interesting contribution the Senate could make would be to have people in Canada present information to us on the nature of the relationship between civil society and religions, perhaps even giving us some historical background to provide us with some perspective.

What is the Parliament of Canada's stand on beliefs and religious faiths shared by its citizens? Those are two questions we need to ask, beyond deciding whether or not we should legalize gay marriages. And that is a legal issue. After having heard a certain number of unavoidable groups this would allow us to complete our preliminary study quite quickly, whereas the House of Commons will be debating this for several months.

If impartial people were to come before the Senate to speak to us about the legal, ethical and sociological aspects of these issues, then we would avoid contradictions later on and we would be making a contribution. When the bill comes back, at that time we can decide on the manner in which we will consider it, just as we would with any other bill.

Senator Nolin: I would just like to add that given the shared nature of jurisdictions in the area of marriage, it would be important to find out where federal legislation ends and where extensive provincial jurisdictions begin. We've started hearing arguments such as if we define marriage then we will have to define age of marriage. We are in the right place to calm down the debate; we may hear all kinds of outlandish statements. We are in the right place to bring the pressure down and to say just a minute, federal jurisdiction starts here and goes only so far; the rest falls under the provinces. We should say this as soon as possible. If we do it here and word spreads, then it may help calm down the debate and allow everyone else to make up their minds. We will be receiving a lot of mail.

The Chair: Yes.

[English]

Senator Pearson: I have a question. I do not think that I have ever been present at pre-studies. What is the process by which one would do it? Does one get terms of reference from the Senate? Does one have to get the approval of the Senate to do it, even though the bill has not been presented in the Senate? There is just the subject matter, and then you have to develop it, and as you ask for your terms of reference you can define very neatly what it is that you will look at.

I take with some seriousness the comments by Senator Andreychuk and by others, that unless we circumscribe carefully what it is we will look at now for our own proper use, to help us understand, there is always the risk that instead of studying it now, we will be overwhelmed and become the recipients of others' views. We will get them anyway.

The Chairman: We have a different way of doing things in the Senate. We do not approach the issues in the same way as on the other side. Our discussion is very interesting because we have all

Une autre contribution intéressante du Sénat, ce serait qu'au Canada des gens viennent bien établir la nature des relations entre la société civile et les religions, quitte à exposer l'aspect historique pour donner un peu de perspective.

Quel est le statut que le Parlement du Canada a à l'égard des croyances et des fois religieuses partagées par l'ensemble de nos citoyens? Ce sont les deux questions à se poser, à part de savoir si on doit ou non légaliser les mariages gais. Et cela, c'est la question juridique. Cela nous permettrait, après avoir entendu un certain nombre d'incontournables, mais très rapidement de compléter l'étude préliminaire, alors que la Chambre des communes va débattre de cela pendant plusieurs mois.

S'il y a des gens désintéressés qui viennent devant le Sénat établir les fondements juridiques, éthiques et sociologiques de la question, cela éviterait de se contredire par la suite et on aura apporté quelque chose. Et lorsque le projet de loi reviendra, à ce moment-là on décidera du nombre et de la manière dont on étudiera le projet de loi, tout comme un autre projet de loi.

Le sénateur Nolin : Je voudrais ajouter que compte tenu du partage des juridictions en matière de mariage, il sera important de savoir où s'arrête la législation fédérale et où commence l'énorme juridiction provinciale. On commence à entendre des arguments tels que si on définit le mariage, on devra définir l'âge du mariage. Nous sommes au bon endroit pour calmer la vapeur; parce qu'on peut entendre toutes sortes d'ignominies en matière de dérive. Nous sommes le bon endroit pour calmer la pression et dire : un instant, la juridiction fédérale a commencé là et va jusque-là seulement; les provinces ont le reste. Ce devra être dit assez rapidement. Si cela se fait ici et que cela résonne un peu ailleurs, cela risque de calmer le débat pour que tout le monde puisse prendre une décision à l'extérieur. Parce qu'on va en recevoir du courrier.

La présidente : Oui.

[Traduction]

Le sénateur Pearson : J'ai une question. Je n'ai jamais assisté à des études préalables. Comment procède-t-on? Faut-il obtenir un mandat du Sénat? Faut-il avoir la permission du Sénat pour l'examen préalable, même si le projet de loi n'a pas été déposé au Sénat? On n'a que le sujet du projet de loi qu'il faut développer; au moment de demander le mandat, on peut définir très clairement ce sur quoi portera l'examen.

J'accorde beaucoup de poids à ce qu'a dit le sénateur Andreychuk et d'autres membres du comité, à savoir que si nous ne circonscrivons pas avec soin et immédiatement l'objectif de notre examen, pour nous aider à bien le saisir, nous nous exposerons au risque d'être submergés et de devoir réagir aux points de vue d'autres personnes. Nous en prendrons connaissance de toute façon.

La présidente : Au Sénat, nous ne fonctionnons pas comme la Chambre des communes. Nous n'abordons pas les dossiers de la même façon. Nous avons des discussions fort intéressantes parce

sorts of suggestions that have been made. I agree fully with that, because we have to be different in the way we handle the bill, so the pre-study could be helpful.

Senator Ringuette: I want to support a pre-study; because of the issues and lack of public knowledge. I think that we have a responsibility. We know how the issues are dealt with in the other place, and the major efforts and different lobbies coming from all over the place to make presentations. I think that we can move away from that, and the sooner we start, in our own way, trying to have an educated and intellectual discussion about the issue, the better the national discussion will be. If by doing that we can make that contribution to the discussion at hand, I think it will be viewed as positive for the Senate. I very much favour a pre-study.

The Chairman: Should I put people to work to prepare the terms of reference?

Senator Andreychuk: I would have to vote against it. I would like to have time to reflect on it and discuss it with our leadership and our deputy. I am in the position of either having to vote against it or abstain, for today.

The Chairman: I am in your hands. If you want to take a vote today, we can. It is your decision, not mine.

Senator Andreychuk: I am not the deputy on our side and I think there must be a discussion. I do not know.

The Chairman: Both leaderships have discussed that.

Senator Joyal: I hope we are not in camera. We are having an open discussion. I think the points raised by Senator Nolin, Senator Rivest and Senator Ringuette should be put to our research people in a small format, so that if we eventually have to consider terms of reference, we have — if I can use a word they have been using on the other side of the border — a road map that will help us to understand what we will be doing, to a point. That might be helpful for our next meeting, when we are in a position to consider the decision.

The Chairman: Since we were to discuss the agenda tomorrow, would you rather wait until next week to make a decision?

Senator Andreychuk: Next week.

The Chairman: In the meantime, we will try to prepare some terms of reference.

Senator Nolin: It will help the discussion amongst the two political groups to understand exactly what the road map is.

que toutes sortes de suggestions sont mises de l'avant. Je suis tout à fait d'accord avec ce mode de fonctionnement, car nous devons aborder le projet de loi autrement. Voilà pourquoi une étude préalable serait utile.

Le sénateur Ringuette : Quant à moi, je suis favorable à une étude préalable à cause des enjeux et du fait qu'ils sont peu connus du public. Nous avons une responsabilité à cet égard. Nous savons comment les questions sont traitées à l'autre endroit; nous savons les efforts que déploient différents groupes de pression de tous acabits pour se faire entendre. Je pense que nous pouvons procéder autrement, et plus tôt nous commencerons à débattre de ce sujet de façon raisonnable et intelligente, meilleure sera la discussion à l'échelle nationale. Si nous pouvons ainsi contribuer à ce débat, l'image du Sénat s'en trouvera rehaussée. Je suis très favorable à une étude préalable.

La présidente : Devrais-je charger quelqu'un de rédiger le mandat?

Le sénateur Andreychuk : Je voterais contre cette idée. J'aimerais avoir le temps d'y réfléchir et d'en discuter avec notre chef et notre leader au Sénat. Si je dois me prononcer aujourd'hui, je devrai soit voter contre la motion, soit m'abstenir.

La présidente : Je m'en remets à vous. Si vous souhaitez que nous mettions cette question aux voix aujourd'hui, nous pouvons le faire. C'est à vous d'en décider, pas à moi.

Le sénateur Andreychuk : Je ne suis pas la vice-présidente pour notre parti et je pense qu'il doit y avoir une discussion. Je n'en sais rien.

La présidente : Les leaders des deux partis au Sénat en ont déjà discuté.

Le sénateur Joyal : J'espère que nous ne siégeons pas à huis clos en ce moment. Nous discutons librement de cette question. Je pense qu'il faudrait communiquer à nos attachés de recherche le résumé des arguments soulevés par le sénateur Nolin, le sénateur Rivest et le sénateur Ringuette; ainsi, si nous devons envisager la préparation d'un mandat, nous aurons — pour utiliser une expression fort populaire de l'autre côté de la frontière — une feuille de route qui nous aidera à définir dans une certaine mesure ce que nous allons faire. C'est une solution qui pourrait être utile pour préparer notre prochaine réunion, au moment où nous serons en mesure de prendre une décision.

La présidente : Comme nous avons prévu discuter de nos travaux futurs demain, préférez-vous attendre la semaine prochaine pour prendre une décision?

Le sénateur Andreychuk : Oui.

La présidente : Entre-temps, nous essaierons d'ébaucher un mandat.

Le sénateur Nolin : Quand nous aurons une feuille de route, cela facilitera la discussion entre les deux formations politiques.

Senator Andreychuk: I think Senator Joyal and I were part of another problem. We come here as members knowing there is a steering committee, et cetera. I am still chafing from the last experience, so I would prefer to alert the deputy and say it is your responsibility to go forward.

Senator Joyal: I think the record of the intervention we have had on this will help the two leaderships to consider it, because they will know exactly what we are looking for. That might be helpful to people.

Senator Mercer: We are a much nicer group.

Senator Andreychuk: It had nothing to do with the group.

The Chairman: That is our responsibility as senators. That is why I wanted to put this on the table today for discussion. I thought that we could show the population of Canada that we can have a serious discussion here that would be a change from what they can hear in other places. It is helpful for the House of Commons, too.

Senator Pearson: The rest of the agenda that you proposed seems fine to me. We do not control them.

The Chairman: I do not know how many bills will come our way. There are some that are taking quite a lot of time in the House of Commons, but we will see what happens. Then the special study that we want to do is also very important. I can agree with you.

Senator Joyal: To follow up on Senator Andreychuk's point on non-derogation clauses, we have had one meeting, if I remember — Senator Nolin, I think, was in attendance at that time and he will remember — whereby the Deputy Minister of Justice testified. It will be helpful to shape our work in relation to that, for our research people to go through the minutes of the committee at that time, and again, more or less do the same kind of work for the non-derogation clause that we are talking about for the civil marriage, Bill C-38, to review the issues that we would want to consider under that study, so that we are not just hearing witnesses.

[Translation]

We can't just hear witnesses chosen at random and ask them any old question.

The Chair: No, we have to be consistent.

[English]

Senator Joyal: I would like our work to be well organized, so we know where we are heading and which points we have to delve into.

Le sénateur Andreychuk : Je pense que le sénateur Joyal et moi-même avons contribué à un autre problème. Nous assistons aux réunions du comité en sachant qu'il y a un comité de direction, et cetera. Je suis encore vexée de la dernière expérience; c'est pourquoi je préfère aviser le leader adjoint et je trouve qu'il vous incombe d'aller de l'avant.

Le sénateur Joyal : Le compte rendu de nos échanges sur cette question aidera les leaders des deux formations politiques à en tenir compte, car ils sauront exactement ce que nous cherchons. Cela pourrait être utile.

Le sénateur Mercer : Nous sommes un groupe de gens beaucoup plus aimables.

Le sénateur Andreychuk : Cela n'avait rien à voir avec le groupe.

La présidente : C'est notre responsabilité en tant que sénateurs. Voilà pourquoi j'ai voulu aborder ce sujet aujourd'hui pour que nous puissions en débattre. J'ai pensé que nous pourrions montrer à la population canadienne que nous pouvons discuter sérieusement de dossiers ici, contrairement à ce qu'ils voient à l'autre endroit. C'est aussi utile pour la Chambre des communes.

Le sénateur Pearson : Le reste du programme que vous proposez semble convenable. Nous ne les contrôlons pas.

La présidente : J'ignore combien de projets de loi nous seront renvoyés. Certains d'entre eux sont assez longuement débattus à la Chambre des communes, mais il faut attendre de voir ce qui arrivera. Par ailleurs, l'étude spéciale que nous souhaitons entreprendre est également très importante. Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Joyal : Pour revenir à ce que le sénateur Andreychuk a dit au sujet des dispositions non dérogoires, nous avons eu une réunion, si je ne m'abuse — je crois, du reste, que le sénateur Nolin y assistait et qu'il s'en souviendra — où le sous-ministre de la Justice a comparu. Il sera utile de s'inspirer de son témoignage pour délimiter notre travail; nos attachés de recherche pourraient examiner le compte rendu de cette séance du comité et procéder à peu près de la même façon pour la disposition non dérogoire que nous entendons le faire pour le mariage civil, c'est-à-dire le projet de loi C-38. Il pourrait examiner les enjeux sur lesquels nous souhaitons nous pencher dans le cours de notre étude, de manière à ce que notre rôle ne se limite pas à entendre uniquement des témoins.

[Français]

Il ne faut pas qu'entendre des témoins choisis au hasard et leur poser n'importe quelle question.

La présidente : Non, il faut être conséquents.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Nous devrions bien structurer notre travail de manière à savoir où nous allons et quels aspects nous devons approfondir.

[Translation]

We need to know which points we should be focusing on. In order to do that we should have a proposal before us which is based on statements already made to the Senate and to this committee regarding the notwithstanding clause.

[English]

I would like to refer our research assistant to the Erasmus-Dussault report, which is an important report in that regard. We might want to have a briefing on the responsibility of the Crown in relation to Aboriginal people, so that we understand what our status is as Parliament and government in relation to Aboriginal people, and a list of the various questions that section 35 raises that are not being answered. That would help us to shape the work we will have to do.

I share Senator Andreychuk's view on this. I raised it myself this afternoon again on Bill C-15. It is still pending and has been pending for years. We are committed to efficiency on this. We cannot accuse the government of not coming up with a policy when we have not made recommendations to the government. To a point, we are co-responsible.

That would be helpful for our future reference.

The Chairman: The suggestion I have is that we could hear from the assistant deputy minister again, before we start our work on that. Would that make things easier for us?

Senator Joyal: If it is the same person, it would help, because the committee membership has expanded. Even though I have an interest in that issue, I would have to go back to what answers were given to me and reflect upon them. It would be helpful to everyone to have a fact sheet, more than anything else, so that we have in bullet form the points raised by the deputy minister.

The Chairman: We could hear from him.

Senator Joyal: Absolutely; there is nothing to prevent us. At least we would know where we are.

The Chairman: That would be helpful.

Is there anything else? You are free tomorrow.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, February 9, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:08 p.m. to study Bill C-36, an Act to change the boundaries of the Acadie—Bathurst and Miramichi electoral districts.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the Chair.

[Français]

Il faut connaître les points sur lesquels nous devrions nous concentrer. Pour cela, il faut que nous ayons une proposition devant nous, sur la base des interventions déjà faites antérieurement à la Chambre du Sénat et à ce comité, sur la disposition de dérogation.

[Traduction]

J'aimerais que notre attaché de recherche consulte le rapport Erasmus-Dussault, qui est important à cet égard. Il sera peut-être utile de prévoir une séance d'information sur la responsabilité de la Couronne à l'égard des peuples autochtones, pour que nous comprenions bien notre statut en tant que Parlement et que gouvernement par rapport aux peuples autochtones. Nous pourrions également nous pencher sur les diverses questions soulevées par l'article 35 et auxquelles on n'a pas apporté de réponses. Cela nous aiderait à mieux définir notre tâche.

Je partage le point de vue du sénateur Andreychuk à ce sujet. J'ai moi-même soulevé les mêmes préoccupations cet après-midi au sujet du projet de loi C-15, qui est à l'étude depuis des années. Nous nous sommes engagés à faire diligence sur ce dossier. Nous ne pouvons pas accuser le gouvernement de ne pas adopter de politiques si nous-mêmes ne lui avons pas adressé de recommandations. Nous sommes également responsables de la situation, dans une certaine mesure.

Cela nous aiderait pour nos travaux futurs.

La présidente : On a proposé que le comité entende de nouveau le sous-ministre adjoint, avant de commencer ses travaux sur ce dossier. Est-ce que cela nous faciliterait la tâche?

Le sénateur Joyal : Oui, si c'est la même personne, car le comité compte de nouveaux membres. Même si je m'intéresse à ce dossier, je devrais faire certaines recherches pour savoir quelles réponses on m'a données pour y réfléchir. Ce qui serait le plus utile pour tous les membres du comité, c'est d'avoir une fiche d'information résumant les arguments invoqués par le sous-ministre.

La présidente : Nous pourrions l'inviter.

Le sénateur Joyal : Absolument, rien ne nous en empêche. Ainsi, nous saurions au moins où nous en sommes.

La présidente : Ce sera utile.

Autre chose? Vous êtes libres demain.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 9 février 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 8 pour étudier le projet de loi C-36, Loi modifiant les limites des circonscriptions électorales d'Acadie—Bathurst et de Miramichi.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Translation]

The Chairman: Honourable senators, seeing that we have a member of the opposition with us, we are going to have to begin immediately because Mr. Bélanger has to leave at 5 p.m. After the usual questions for Mr. Bélanger, I will ask Mr. Godin, Member of Parliament, to say what he has to say about this matter.

Good afternoon, Mr. Bélanger. We are all ears.

Mr. Mauril Bélanger, P.C., M.P., Deputy Leader of the Government in the House of Commons and Minister Responsible for Democratic Reform: Thank you, Madam Chair.

Honorable senators, thank you for this opportunity to testify about Bill C-36, an Act to change the boundaries of the Acadie—Bathurst and Miramichi electoral ridings in New Brunswick.

This matter was addressed by Senator Losier-Cool during the second reading debate — and quite eloquently, I must say. I will therefore avoid saying what has already been said.

I would like to stress the exceptional nature of this bill, since it would mark the first time that Parliament has changed a riding boundary since the Electoral Boundaries Readjustment Act was passed in 1964.

I am going to briefly discuss the how and why of this bill.

[English]

I know that members of the committee are already familiar with the independent process provided for in the Electoral Boundaries Readjustment Act for the periodic revision of the electoral map. Therefore, I will not go into that in any great detail. The last electoral redistribution produced the current representation order, which was proclaimed on August 25, 2003, and took effect when the last Parliament was dissolved.

Reviewing electoral boundaries is always a difficult task and each redistribution inevitably gives rise to a certain amount of controversy. It was in fact with the goal of minimizing controversies and ensuring the integrity of the process that Parliament, in its wisdom, chose in 1964 to trust independent commissions with this task. Unfortunately, there is no guarantee that there will be no mistakes or disputes.

In the case at hand, the initial proposal of the New Brunswick boundaries commission called for the transfer of certain francophone parishes, or parts of parishes, in the riding of Acadie—Bathurst, which has a majority French-speaking population, to the riding of Miramichi, which has a majority English-speaking population. The reason for the transfer was to minimize population differences between the ridings, since the population of Miramichi was 21 per cent below the provincial average while that of Acadie—Bathurst was 14 per cent above.

[Français]

La présidente : Honorables sénateurs, comme nous avons un membre de l'opposition avec nous, nous allons devoir commencer immédiatement puisque M. Bélanger doit quitter à 17 heures. Après les questions d'usage à M. Bélanger, je demanderai au député Godin de s'exprimer sur le dossier.

Bienvenue, monsieur Bélanger. On vous écoute.

M. Mauril Bélanger, c.p., député, leader adjoint du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la réforme démocratique : Merci, madame la présidente.

Honorables sénateurs, je vous remercie de l'occasion que vous me donnez de témoigner relativement au projet de loi C-36, Loi modifiant les limites des circonscriptions électorales de Miramichi et d'Acadie—Bathurst, au Nouveau-Brunswick.

Le sujet a été présenté par le sénateur Losier-Cool lors du débat en deuxième lecture — et de façon très éloquente, je dois dire. Je vais donc éviter de présenter ce qui l'a déjà été.

Je voudrais souligner d'emblée le caractère exceptionnel de ce projet de loi, puisque c'est la première fois que le Parlement viendrait modifier le tracé d'une circonscription électorale depuis que la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales a été adoptée, en 1964.

Je vais expliquer le pourquoi et le comment de ce projet de loi.

[Traduction]

Je sais que les membres du comité connaissent déjà le processus indépendant prévu par la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales aux fins de la révision périodique de la carte électorale. Je ne m'attarderai donc pas sur ces détails. Le dernier remaniement électoral a donné lieu à l'actuel décret de représentation électorale, proclamé le 25 août 2003, et entré en vigueur lors de la dissolution des Chambres de la dernière législature.

La révision des cartes électorales est toujours une tâche difficile et chaque maniement donne inévitablement lieu à certaines controverses. En fait, c'est pour réduire au minimum les controverses et pour assurer l'intégrité du processus qu'en 1964, le Parlement, dans sa sagesse, a choisi de confier cette tâche à des commissions indépendantes. Malheureusement, rien ne garantit qu'il n'y aura ni erreur ni contestation.

Dans le cas qui nous préoccupe, la proposition initiale de la Commission de la carte électorale du Nouveau-Brunswick prévoyait le transfert de certaines paroisses ou parties de paroisses francophones de la circonscription d'Acadie—Bathurst, dont la population est majoritairement francophone, à la circonscription de Miramichi, dont la population est majoritairement anglophone. Ce transfert visait à réduire l'écart démographique entre les deux circonscriptions, étant donné que la population de Miramichi est inférieure de 21 p. 100 à la moyenne provinciale tandis que celle d'Acadie—Bathurst y est supérieure de 14 p. 100.

During the public hearings and the study of the proposed map by a parliamentary committee, representations were made regarding the need to take better account of the community of interest of this region's francophones. The commission agreed in its final report to return the parish of Saumarez and part of the parish of Allardville to the riding of Acadie—Bathurst. However, it upheld the transfer of the parish of Bathurst and part of Allardville to the Miramichi riding.

In the fall of 2003, after the representation order, organizations and individuals from the Bathurst region filed an application in Federal Court to quash the representation order that had been adopted. Their goal was not to have the entire representation order invalidated, but only the transfer of the two parishes from Acadie—Bathurst to Miramichi.

According to the applicants, the boundaries commission, in deciding to transfer the communities, had given too much importance to numerical equality and had not taken sufficient account of the relevant community of interest, particularly with respect to language.

Justice Shore ruled in favour of the applicants and concluded that while the Charter had not been violated, the commission had failed to comply with the Electoral Boundaries Readjustment Act, as well as with the Official Languages Act. According to the judge, the commission erred in not having sufficiently considered, as required by the Electoral Boundaries Readjustment Act, whether a greater departure from numerical equality was justified in order to better reflect the community of interest. Justice Shore expressly refrained, however, from actually drawing up a new electoral boundary between the two ridings, as the applicant had requested. Rather, he suspended the effect of his decision for one year, that is, until May 11, 2005, so that an appropriate remedy could be implemented in keeping with the spirit of the act. The government chose not to appeal this ruling.

[Translation]

Despite the one-year suspension period, the question of how to resolve the problem was a difficult one. Indeed, outside the normal decennial readjustment process, the Electoral Boundaries Readjustment Act does not provide any mechanism to create a new commission or to otherwise modify the electoral map.

Some would have wanted the government to table a bill that would directly modify the electoral map by turning the parishes of Bathurst and Allardville to the Acadie—Bathurst riding, thus directly restoring the previous boundary between the Miramichi and Acadie—Bathurst ridings. For my part, and although I was very sensitive to the interests of the affected communities, it seemed clear to me that this was not the right approach to take. I believe that this will also be evident to the members of this committee, since this would not have conformed to the spirit of the act, a key pillar — if not the main

Pendant les audiences publiques et l'étude de la carte proposée par un comité parlementaire, certaines personnes ont fait valoir la nécessité de mieux tenir compte de la communauté d'intérêt des francophones de la région. La Commission, dans son rapport final, a accepté de ramener la paroisse Saumarez et une partie de la paroisse de l'Allardville à la circonscription d'Acadie—Bathurst. Toutefois, elle a maintenu le transfert de la paroisse de Bathurst et d'une partie d'Allardville à la circonscription de Miramichi.

À l'automne de 2003, après l'adoption du décret de représentation électorale, des organismes et des personnes de la région de Bathurst ont introduit une requête en Cour fédérale pour infirmer le décret adopté. Leur objectif n'était pas de faire invalider tout le décret, mais uniquement le transfert des deux paroisses de la circonscription d'Acadie—Bathurst à celle de Miramichi.

Selon les requérants, la Commission de la carte électorale, en décidant de transférer ces collectivités, avait accordé beaucoup d'importance à la parité numérique et pas assez à la communauté d'intérêt, notamment en ce qui a trait à la langue.

Le juge Shore a tranché en faveur des requérants et a conclu que si la Charte n'avait pas été violée, la commission ne s'était tout de même pas conformée à la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales ni à la Loi sur les langues officielles. Selon le juge, la commission avait eu tort de ne pas suffisamment prendre en considération, comme l'exige la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, la question de savoir si le fait de s'éloigner de la parité numérique était justifié pour mieux tenir compte de la communauté d'intérêt. Toutefois, le juge Shore s'est expressément abstenu d'établir une nouvelle délimitation des limites des deux circonscriptions, comme les requérants l'avaient demandé. Il a plutôt préféré suspendre l'effet de sa décision pour un an, autrement dit jusqu'au 11 mai 2005, afin que des corrections appropriées puissent être mises en œuvre dans le respect de l'esprit de la loi. Le gouvernement a choisi de ne pas porter cette décision en appel.

[Français]

Malgré la période de suspension d'un an, la question de savoir comment remédier au vice n'était cependant pas sans poser de difficultés. En effet, en dehors du processus décennal habituel, la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales ne prévoit pas de mécanisme pour mettre sur pied une nouvelle commission, ou pour modifier autrement la carte électorale.

Certains auraient souhaité que le gouvernement dépose un projet de loi modifiant directement la carte électorale en retournant les paroisses de Bathurst et d'Allardville dans la circonscription d'Acadie—Bathurst, restaurant ainsi directement la limite antérieure entre les circonscriptions de Miramichi et d'Acadie—Bathurst. Pour ma part, et bien que j'étais très sensible aux demandes des communautés affectées, il m'apparaissait clair que cette approche devait être exclue. Je crois que les raisons seront évidentes aux membres de ce comité, puisque cela n'aurait pas été conforme à l'esprit de la loi, dont un des piliers essentiels,

raison d'être — of which is recourse to independent commissions to set electoral boundaries.

Justice Shore himself declined to withdraw the boundary between the two ridings, on the grounds that this was outside his purview as a judge. It would have been just as inappropriate, if not more, for Parliament to assume this task itself, and would set an unfortunate precedent. That is what led the government to consider and ultimately adopt the idea of using the Inquiries Act to set up an independent commission, whose recommendations would serve as a basis for a bill to amend the representation order. With the support of all parties represented in the House of Commons and the Parliament of Canada, and after discussing it with the Chief Electoral Officer, the government set up a commission whose composition and mandate were designed to reflect, as much as possible, the Electoral Boundaries Readjustment Act.

The commission was chaired by the Honourable Justice Daigle, who was chosen by New Brunswick Chief Justice Drapeau. The other two commissioners were Mr. Pierre Foucher, Law Professor at the Université de Moncton, and Mr. Lorio Roy, Editor in Chief and Publisher of *l'Acadie Nouvelle*, both chosen after consulting the two interested members of Parliament, the members for both ridings.

The commission had the responsibility of reviewing the contested portion of the boundary between the ridings of Miramichi and Acadie—Bathurst. It was open to it to return, in whole or in part, one or both of the parishes transferred in 2003. However, the commission had to consider the question in light of the same criteria as set out in the act, giving due weight to the community of interest criterion. In short, the new commission was mandated to perform the exercise that, according to Justice Shore, the first commission had failed to do. In its final report dated December 8, 2004, the commission recommended that the parishes of Allardville and Bathurst both be returned to the riding of Acadie—Bathurst.

These final recommendations were in keeping with the commission's initial proposal, dated November 6, 2004, which had received unanimous support during the public hearings held on November 17 and 18 in Miramichi and Bathurst respectively. The initial proposal had also been reviewed by the Procedure and House Affairs Committee, where it met with no objections.

[English]

Bill C-36 amends the 2003 representation order to give effect to the commission's recommendations. It was introduced in the other chamber on December 10 and was passed the same day without debate, by unanimous consent of all the parties.

sinon sa principale raison d'être, est le recours à des commissions indépendantes pour établir les limites des circonscriptions électorales.

Le juge Shore avait d'ailleurs lui-même refusé de décider du tracé de la limite entre les deux circonscriptions au motif que ce n'était pas son rôle en tant que juge. Il aurait été tout aussi inopportun, sinon davantage, que le Parlement s'en charge directement et établisse du même coup un malheureux précédent. C'est ce qui a amené le gouvernement à considérer et retenir, après consultation, l'idée de recourir à la Loi sur les enquêtes pour mettre sur pied une commission indépendante dont les recommandations serviraient de base à un projet de loi modifiant le décret de représentation, le projet de loi devant vous aujourd'hui. Avec l'appui de l'ensemble de tous les partis représentés à la Chambre des communes et au Parlement canadien, et après en avoir discuté avec le Directeur général des élections, le gouvernement a donc établi une commission dont la composition et le mandat étaient conçus de manière à refléter, autant que possible, la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

La commission était présidée par l'honorable juge Daigle, lui-même choisi par le juge en chef du Nouveau-Brunswick, l'honorable juge Drapeau. Les deux autres commissaires étaient M. Pierre Foucher, professeur de droit à l'Université de Moncton, et M. Lorio Roy, rédacteur en chef et éditeur de *l'Acadie Nouvelle*, les deux choisis en consultation avec les deux députés concernés, en l'occurrence, les deux députés des circonscriptions.

La commission était chargée de revoir la partie contestée de la limite entre les circonscriptions de Miramichi et d'Acadie—Bathurst. Elle pouvait choisir de retourner en tout ou en partie l'une ou l'autre des deux paroisses transférées en 2003. Elle devait cependant se pencher sur cette question à la lumière des mêmes critères que ceux prévus à la loi et en accordant au critère de la communauté d'intérêt l'importance qui lui revient. Bref, la nouvelle commission avait pour mandat de faire l'exercice que, selon le juge Shore, la première commission avait omis de faire. Dans son rapport final du 8 décembre 2004, la commission a recommandé que les paroisses d'Allardville et de Bathurst soient toutes deux retournées dans la circonscription d'Acadie—Bathurst.

Ces recommandations finales étaient conformes à la proposition initiale de la commission faite le 6 novembre 2004 et qui avait reçu l'appui unanime lors des audiences publiques tenues les 17 et 18 novembre à Miramichi et à Bathurst respectivement. La proposition initiale avait également été examinée par le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre des communes, où elle n'avait fait l'objet d'aucune objection.

[Traduction]

Le projet de loi C-36 modifie le décret de représentation électorale de 2003 de façon à se conformer aux recommandations de la commission. Il a été présenté à la Chambre des communes le 10 décembre et a été adopté le jour même, sans débat, par consentement unanime de tous les partis.

The bill also contains a consequential provision allowing registered riding associations of the political parties in both ridings to continue to exist under the new boundaries simply by filing a notice with the Chief Electoral Officer. Without such a notice, the associations would be automatically deregistered.

The same mechanism exists under the Canada Elections Act for changes to electoral boundaries stemming from the Electoral Boundaries Readjustment Act. It has been adapted to reflect the fact that changes in this case would flow instead from Bill C-36.

I would like to point out that the electoral boundary changes would take effect upon the next dissolution of Parliament to avoid the need for by-elections in the two affected ridings.

By enacting this bill, Parliament would be complying with the Federal Court's order and responding to the legitimate concerns of the affected communities, while at the same time respecting the spirit of the Electoral Boundaries Readjustment Act.

In the circumstances — and these are extraordinary circumstances we find ourselves in — and given the options available to us, I sincerely believe that this is the best course of action. In the future, however, we should avoid a similar situation of Parliament being forced to intervene to fix the electoral map.

Last fall, the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs tabled its seventh report recommending a number of changes to the Electoral Boundaries Readjustment Act.

[Translation]

Further, Mr. Kingsley, the Chief Electoral Officer, has indicated that he will be making some recommendations concerning the act. One of the things we certainly need to consider is the possibility of eventually amending the Electoral Boundaries Readjustment Act so that in similar circumstances, a commission could be created outside the usual process to correct a problem. But that is for another day. For now, what matters is to resolve the situation in New Brunswick. And that is what this bill does.

On that note, Honourable Senators, I would like to thank you for your time and I would be happy to answer any questions you may have on this.

The Chairman: Thank you for your presentation. You have with you Mr. Stephen Zaluski, Head, Democratic Reform Secretariat, and Mr. Stéphane Perrault, Senior Counsel, Democratic Reform Secretariat.

Le projet de loi contient également une disposition conséquente permettant aux associations de circonscriptions des partis politiques inscrites dans les deux circonscriptions de continuer d'exister dans le cadre de la nouvelle carte électorale en déposant simplement un avis auprès du directeur général des élections. Si cet avis n'est pas présenté, les associations perdent automatiquement leur homologation.

La Loi électorale du Canada prévoit le même mécanisme pour les modifications aux limites des circonscriptions découlant de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. Cette mesure a été adaptée afin de préciser que, dans ce cas-ci, les modifications découlent plutôt du projet de loi C-36.

Je voudrais signaler que les changements aux limites des circonscriptions prendraient effet à la prochaine dissolution du Parlement, de manière à ne pas forcer la tenue d'élections partielles dans les deux circonscriptions touchées.

En adoptant ce projet de loi, le Parlement satisferait à l'ordonnance de la Cour fédérale et répondrait aux préoccupations légitimes des communautés concernées, tout en respectant l'esprit de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Dans les circonstances, vu la situation extraordinaire dans laquelle nous nous trouvons et les moyens disponibles, je crois sincèrement que c'est ce qu'on peut faire de mieux. Il faudrait cependant éviter à l'avenir une situation similaire où le Parlement se voit forcé d'intervenir pour rectifier la carte électorale.

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a déposé à l'automne dernier son septième rapport, recommandant un certain nombre de changements à la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

[Français]

Par ailleurs, M. Kingsley, le Directeur général des élections, a déjà indiqué qu'il ferait lui-même certaines recommandations en ce qui concerne la loi. Une des choses à laquelle il faudra certainement réfléchir, c'est la possibilité de modifier éventuellement la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales afin que dans une situation comme celle-ci, une commission puisse être créée en dehors du processus habituel pour corriger un défaut. Tout cela concerne l'avenir. Pour le moment, il importe de régler la situation au Nouveau-Brunswick et c'est ce que permet de faire le projet de loi qui est devant vous.

Sur ce, honorables sénateurs, je vous remercie de votre temps et je serais heureux de répondre à toutes les questions que vous aurez à ce sujet.

La présidente : Merci de votre présentation. Vous êtes accompagné du chef du Secrétariat de la réforme démocratique, M. Stephen Zaluski, et du conseiller principal du Secrétariat de la réforme démocratique, M. Stéphane Perrault.

In the preliminary report, which I read, of the Miramichi and Acadie—Bathurst electoral boundaries commission, on page 8, it said that during the public hearings, there was no public input in Miramichi and none at the hearing held in Bathurst. The participants unanimously supported the proposal.

The level of approval appears to me to be very close to unanimity. I would like to know whether you detected, at any point in the process, any signs of disapproval or perhaps irritation among any group of citizens affected by the proposed changes?

Mr. Bélanger: Not to my knowledge.

[English]

Senator Mercer: I am concerned that this is now the third bill we have before us, two on name changes, and this one on actual boundary changes, following redistribution. The two name changes were errors. I am sponsoring the Kitchener—Conestoga bill, which I am happy to do. However, I see a trend here that I do not know that any of us like. I would like to have an assurance that we will put in place a system whereby not just the incumbent MPs, but the parties who normally would challenge in an electoral district — when I say “normally,” we would not consult the Bloc Québécois, for example, in a New Brunswick riding — would be properly consulted on names and boundaries.

When the redistribution process in New Brunswick occurred, I was in another position that was intimately interested and involved in boundary changes on a national basis. It was interesting to me at that time that the only place where we had significant problems was in New Brunswick. As we started the process, there was a crazy idea that we would put most of the Aboriginal voters in one riding, in Miramichi, if I recall, and create a strange riding that was not physically joined. My comment to the incumbent MP at the time was, “That is really good, Charlie. Does that mean you will have enough money to allow you to have staff in each of those reserves outside of the geographic boundaries? Will you have a budget larger than any cabinet minister to serve one constituency?”

I am concerned about the systematic problems that are coming out of New Brunswick. Two major problems have come out of the last redistribution process. One problem dealt with the Aboriginal aspect, which was fixed, but the fact that it even surfaced puzzled me. This one seems, on the surface, to be something of a no-brainer in a province that prides itself on being bilingual. We must ensure that the linguistic

Dans le rapport préliminaire, dont j’ai pris connaissance sur les délimitations des circonscriptions électorales de Miramichi et d’Acadie—Bathurst, à la page 8, on mentionnait qu’au moment des audiences publiques, aucune intervention n’avait eu lieu à Miramichi et aucune lors de l’audience qui s’est tenue à Bathurst. Les intervenants ont appuyé unanimement cette démarche.

Le degré d’approbation me semble très proche de l’unanimité. J’aimerais savoir si vous avez senti à un moment ou à un autre dans le processus quelques signes de désapprobation ou peut-être d’agacement auprès d’une partie de citoyens qui sont concernés par les changements proposés?

M. Bélanger : Pas à ma connaissance.

[Traduction]

Le sénateur Mercer : Je suis quelque peu préoccupé car il s’agit du troisième projet de loi dont nous sommes saisis. Deux d’entre eux portaient sur des changements apportés au nom de circonscriptions et celui-ci porte sur la modification des limites d’une circonscription électorale. Ces projets de loi ont été déposés après le redécoupage. Les deux changements de nom découlent d’erreurs. Je suis le parrain du projet de loi portant sur la circonscription de Kitchener—Conestoga, et j’en suis heureux. Néanmoins, je constate qu’il se dégage une tendance et je ne crois pas que cela soit satisfaisant pour qui que ce soit. J’aimerais être assuré que sera mis en place un système selon lequel non seulement les députés sortants mais également les partis qui lui font normalement concurrence dans une circonscription électorale seront consultés de façon adéquate sur le nom et la limite de la circonscription. J’ai utilisé le mot normalement car j’imagine que le Bloc québécois, par exemple, ne sera pas consulté pour ce qui est d’une circonscription au Nouveau-Brunswick.

Lorsque le redécoupage a eu lieu au Nouveau-Brunswick, j’occupais d’autres fonctions et j’étais particulièrement intéressé par le processus de révision des limites des circonscriptions à l’échelle nationale. J’y ai même participé. Il me semblait intéressant de constater qu’à l’époque les seuls problèmes significatifs que nous avons connus provenaient du Nouveau-Brunswick. Au début du processus, il existait une idée insensée que tous les électeurs autochtones se retrouvent dans une seule circonscription, Miramichi, si je me souviens bien, créant ainsi une circonscription étrange qui n’était pas reliée sur le plan géographique. À l’époque, j’ai dit au député sortant : « C’est excellent, Charlie. Est-ce que cela signifie que vous n’aurez pas assez d’argent pour embaucher du personnel dans chacune de ces réserves à l’extérieur des limites géographiques? Disposerez-vous d’un budget plus important que celui des ministres pour votre circonscription? »

En outre, je suis préoccupé par les problèmes systématiques qui sont issus du Nouveau-Brunswick. Deux problèmes majeurs émanent du dernier processus de redécoupage. L’un de ceux-ci concerne l’élément autochtone. Ce problème a été réglé, mais le fait qu’il se soit posé me laisse perplexe. Quant à la question qui nous occupe, il me semble, de prime abord, que le problème n’a pas lieu d’être dans une province qui se targue d’être bilingue.

minority has some protection and that the areas of interest are protected within the boundaries.

Mr. Bélanger: If I may very briefly confirm that in this case, the Bloc Québécois was also consulted. I did the consultations myself and I consulted every party.

There are indeed three bills in front of the Senate, but I would offer a caution in the sense that only one emanates from the government, this one. I cannot speak about private members' bills, and I know there will be more members of Parliament seeking names changes for the ridings they represent, but that is a different matter entirely.

On the matter of the difficulties that seem to be emanating from a particular electoral boundaries redistribution commission, I did mention that, once we have received suggestions from the Chief Electoral Officer, we will look at the act itself. Certainly there may be a benefit to attempting to better define "communities of interest" and so forth. That is something that the government is indeed looking forward to embarking on, once we have received the recommendations from the Chief Electoral Officer and, of course, in conjunction with the response to the seventh report of the Procedure and House Affairs Committee.

The difference between this one and others, I suspect, is that the community decided to pursue the matter in the courts on the basis of the Official Languages Act and the Electoral Boundaries Readjustment Act itself. They got a judgment which the government chose not to appeal. This is purely speculative. I hesitate to go beyond that, but what is needed beyond Bill C-36 is a mechanism to address and correct a situation that may be found wanting by tribunals in the future, which is where we came up short.

We had three options as a government. One option was to draw the boundaries ourselves, which was soundly and reasonably rejected. The second option was to re-create the entire New Brunswick commission, which no one wanted. The third option was the one we chose, to use the Inquiries Act and proceed along a similar path as we had with the boundaries act, which is what we have in front of us. We might have created the commission that is the shortest lived and possibly the least expensive as well.

Senator Mercer: I do not want to leave the impression that New Brunswick is somehow a backwater.

Mr. Bélanger: I would not want to do that either.

Senator Mercer: I am very protective of my sister province because we had before us last week the member from the riding that used to be called Vancouver—Sunshine Coast. I am not sure what it is called now. In proposing a change to a riding name, he talked about the commission ignoring areas of interest in his riding and lopping off a piece north of Whistler and putting it in

Nous devons faire en sorte que la minorité linguistique jouisse d'une protection et que les domaines d'intérêt soient protégés à l'intérieur des limites des circonscriptions.

M. Bélanger : J'aimerais simplement confirmer que, pour ce qui est du cas qui nous occupe, il y a eu des consultations avec le Bloc québécois. J'ai moi-même mené ces consultations et j'ai d'ailleurs consulté chacun des partis.

Le Sénat est effectivement saisi de trois projets de loi mais je voudrais toutefois apporter la réserve suivante : un seul de ces projets de loi émane du gouvernement. Il s'agit du projet de loi que nous étudions actuellement. Je ne peux pas me prononcer sur les projets de loi d'initiative parlementaire, et je sais que d'autres députés chercheront à faire modifier le nom de la circonscription qu'ils représentent. Mais il s'agit là d'une tout autre question.

En ce qui concerne les difficultés que semble avoir suscité une certaine commission de révision des limites des circonscriptions électorales, comme je l'ai déjà dit, une fois que nous aurons reçu les suggestions du directeur général des élections, nous nous pencherons sur la loi en tant que telle. Il est clair qu'il peut être avantageux de tenter de mieux définir la « communauté d'intérêts », notamment. En effet, le gouvernement envisage de le faire, une fois qu'il aura reçu les recommandations du directeur général des élections et en concomitance avec la réponse au septième rapport du Comité de la procédure et des affaires de la Chambre, comme il se doit.

La différence entre celle-là et d'autres, je suppose, est que la collectivité a décidé de poursuivre l'affaire devant les tribunaux, en vertu de la Loi sur les langues officielles et de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. Un jugement a été rendu et le gouvernement a choisi de ne pas faire appel. Il s'agit là de pure spéculation. J'hésite à aller au-delà du projet de loi C-36, mais ce dont nous avons besoin, c'est d'un mécanisme pour remédier à une situation que les tribunaux, à l'avenir, pourraient trouver insuffisant, et c'est-là que le bât blesse.

En tant que gouvernement, nous disposons de trois options. La première était de déterminer nous-mêmes les limites, ce qui a été catégoriquement rejeté, et à juste titre. La deuxième était de recréer la commission du Nouveau-Brunswick, ce que personne ne voulait. La troisième option est celle que nous avons choisie, à savoir d'utiliser la Loi sur les enquêtes et de procéder de la même façon que pour la législation sur la révision des limites, ce que nous avons sous les yeux. Nous avons peut-être créé la commission qui aura eu la plus courte durée de vie et qui aura été la moins dispendieuse.

Le sénateur Mercer : Je ne veux pas vous donner l'impression que le Nouveau-Brunswick est en quelque sorte une région reculée.

M. Bélanger : Moi non plus.

Le sénateur Mercer : Je suis très protecteur de ma province soeur parce que, la semaine dernière, a comparu devant nous le député de la circonscription qui s'appelait autrefois Vancouver—Sunshine Coast. Je ne connais pas le nouveau nom de cette circonscription. En proposant de modifier le nom de la circonscription, il a expliqué que la commission n'a pas tenu

with that of another member from the Fraser Valley. That made no sense to those of us who know something about British Columbia geography.

We need to be clear and give proper direction when the next census comes along and we go through this process. Maybe we need to fix the rules. I am not sure. I will leave that to you and your advisers. The areas of interest need to be taken seriously into account. There are ridings where members have to travel 15 hours to go from one end to another. That may be common for isolated ridings such as those in the North, but there are ridings that have urban centres and members have to travel 15 hours or across a river because of the way it has been drawn.

We need to be more specific about the need for the areas of interest to be taken into account. There is a need to talk to people and reach out to people in communities, not wait for people in the communities to appear. There is a need, perhaps, to talk to municipal leaders, church leaders or whatever the leadership might be in that community to get a feel for it. I sympathize with the commissioners. They cannot be from everywhere. What looks logical on the map is not necessarily logical on the ground.

Mr. Bélanger: I take careful note of that. As I said, there is an intention to review this legislation based on three things: this experience we are having; secondly, the report of the Procedure and House Affairs Committee itself; and finally, the recommendations yet to be received from the Chief Electoral Officer.

I would venture to say there is another lesson to be learned and something that can be improved upon after the next census and another series of commissions are created, and that is, in preparing the commissions, once they are appointed, to make sure there is consistency in the interpretation and application of the various criteria that are found within the Electoral Boundaries Redistribution Act and other acts such as the Official Languages Act.

[Translation]

Senator Nolin: Welcome, Minister. You have given us a good explanation of what is purely a corrective measure. Through legislation, you have straightened out a huge mess that needed a proper straightening out.

I do not intend to get into the details of who did what and who messed up. I assume that as a representative of the government, you have duly noted the mistakes made and are going to put forward legislation to ensure it never happens again.

You repeatedly referred to an independent process, and a number of committee members were happy to hear you say that. Not a year goes by without our receiving a bunch of bills

compte des communautés d'intérêt dans sa circonscription et l'a amputée d'une partie au nord de Whistler pour la mettre dans la circonscription d'un autre député de la vallée du Fraser. Pour ceux d'entre nous qui connaissent un peu la géographie de la Colombie-Britannique, cela est tout à fait insensé.

Nous devons être clairs et donner les bonnes directives pour le prochain recensement et lorsque nous referons ce processus. Peut-être avons-nous besoin de fixer les règles. Je ne sais pas. Ce sera à vous et à vos conseillers de décider. Il faut vraiment tenir compte des communautés d'intérêt. Il y a également des députés qui doivent faire 15 heures de route pour aller d'un bout à l'autre de leur circonscription. C'est peut être courant pour des circonscriptions isolées, comme celles du Nord, mais il existe des circonscriptions avec des centres urbains et les députés doivent voyager pendant 15 heures ou doivent traverser une rivière, parce que c'est comme ça que la circonscription a été délimitée.

Il faut être plus précis pour ce qui est de tenir compte des communautés d'intérêt. Il faut parler aux gens et les rejoindre dans les collectivités, mais pas attendre que ces gens des collectivités viennent nous voir. Peut-être avons-nous besoin de parler aux dirigeants municipaux, aux dirigeants des églises ou aux chefs de file de la collectivité pour savoir ce qui s'y passe. Je suis de tout coeur avec les membres de la commission. Ils ne peuvent venir de partout. Ce qui semble logique sur une carte ne l'est pas nécessairement dans la réalité.

M. Bélanger : J'en prends très bonne note. Comme je l'ai dit, l'intention est de revoir la loi en fonction de trois éléments : l'expérience que nous avons; le rapport du Comité de la procédure et des affaires de la Chambre; les recommandations que nous devons recevoir du directeur général des élections.

J'irais jusqu'à dire qu'il y a une autre leçon à tirer et un aspect que l'on pourra améliorer après le prochain recensement et une fois qu'une autre série de commissions auront été créées, et c'est de s'assurer qu'elles interprètent et appliquent de façon cohérente les divers critères énoncés dans la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et d'autres lois telles que la Loi sur les langues officielles.

[Français]

Le sénateur Nolin : Bienvenue, monsieur le ministre. Vous nous avez bien expliqué que c'est purement une mesure de correction. Vous avez corrigé, par la voie législative, un immense fouillis qui méritait d'être adéquatement corrigé.

Je n'ai pas l'intention d'entrer dans le détail pour savoir qui a fait quoi et qui a fait erreur. Je présume qu'en tant que représentant du gouvernement, vous avez pris bonne note des erreurs commises et que vous allez nous proposer des mesures législatives qui verront à ce que cela ne se reproduise plus.

Vous avez à plusieurs reprises parlé de l'indépendance du processus et plusieurs des membres du comité ont été heureux de vous entendre. Il n'y a pas une année qui s'écoule sans que l'on

to amend the spelling or names of ridings, and the biggest problem is that the process lacks independence.

I hope — and this is my question — that by the census mid-point, there will be a review. So in 2006, we should have revised figures. At any rate, there is already a process for amending the boundaries along the way.

Do you intend to table in Parliament amendments to the process to deal with the issue of fixing the problem corrected by Bill C-36, so that it does not happen again?

Second, the process has to be truly and completely independent. I understand members of Parliament coming to us with bills. I remember we once had almost 50 of them. There was clearly a bit of you-pat-my-back-I'll-pat-yours going on; they all submitted their requests and it all went through the House of Commons easily.

When it came to the Senate, we decided to study the principles behind the amendments and found that if it were not for the 50-character limit imposed by the technology and that the chief electoral officer mentioned, we could maybe have 200-character names.

So I would like to know whether you intend to do anything about that.

Mr. Bélanger: With respect to straightening out the situation at hand, which is the result of a Federal Court decision that the government did not appeal, that is what you have before you. We chose the most independent and autonomous process possible. In order to do so, we copied the provisions of the readjustment act, in consultation with all parties without exception and with their approval.

Senator Nolin: Everyone agreed that the problem needed fixing.

Mr. Bélanger: The judgment required us to fix it, and preferably, it had to be done before May 11, 2005, in order to meet the deadlines set by the courts.

As for future exercises, the next readjustment exercise will take place after the 2011 census. There is a census every 5 years, but the electoral boundaries are redrawn based on the census that is taken every 10 years.

Senator Nolin: I thought the legislation made provision for corrections, if there was a discrepancy that was too great.

Mr. Bélanger: Those provisions were not accepted. However, I did mention that the government does intend, after the second tabling of a report of the Procedure and House Affairs Committee on this matter, and after receiving the recommendations of the chief electoral officer, to contemplate amendments to the electoral boundaries readjustment act a bit later, certainly before the next readjustment.

reçoive notre lot de projets de loi qui visent à modifier l'orthographe ou les noms des circonscriptions, et le plus gros problème est le manque d'indépendance du processus.

J'espère — et c'est ma question — qu'à la mi-temps du recensement, il y aura une révision. Donc en 2006, on devrait avoir des chiffres corrigés. En tout cas, il y a déjà un processus qui voit à ce que l'on puisse modifier les limites en cours de route.

Avez-vous l'intention de produire au Parlement des modifications au processus qui couvriraient la question de la correction du dégât corrigé par le projet de loi C-36, afin que cela ne se reproduise plus?

Deuxièmement, il faudrait que le processus soit vraiment, totalement indépendant. Je comprends que les députés nous arrivent avec des projets de loi. Je me souviens une fois, on en avait près de 50. On voyait bien qu'il y avait là une sorte d'échange de bons procédés; chacun y avait mis ses demandes et cela avait facilement passé à la Chambre des communes.

Lorsque cela arrive Sénat, on décide d'étudier les principes derrière ces modifications pour s'apercevoir que si ce n'était pas de la limite de 50 caractères imposée par la technologie et à laquelle fait référence le directeur général des élections, on pourrait peut-être avoir des noms de 200 caractères.

Donc, j'aimerais savoir si vous avez l'intention de toucher à cela.

M. Bélanger : Pour la question de la correction de la situation à laquelle nous faisons face, qui résulte d'une décision de la Cour fédérale à laquelle le gouvernement n'a pas fait appel, c'est ce qui est devant vous. On a pris le processus le plus indépendant et autonome possible. Pour y arriver, on a calqué ce qu'il y avait dans la loi sur la redistribution, en consultation avec tous les partis sans exception et avec leur approbation.

Le sénateur Nolin : Tout le monde était d'accord pour corriger le dégât.

M. Bélanger : Le jugement nous l'imposait, et de préférence, il faut que ce soit fait avant le 11 mai 2005, afin de respecter les délais imposés par les tribunaux.

Pour ce qui est des prochains exercices, le prochain exercice de redistribution se fera après le recensement de 2011. Il y a un recensement aux cinq ans, mais le redécoupage de la carte électorale est arrimé au recensement qui a lieu chaque dix ans.

Le sénateur Nolin : Je pensais qu'il y avait dans la loi des mesures où on pouvait corriger, s'il y avait un écart trop important.

M. Bélanger : Ces mesures n'ont pas été acceptées. Par contre, j'ai mentionné que le gouvernement a l'intention, suite au deuxième dépôt d'un rapport du Comité des affaires de la procédure sur cette question, et après avoir reçu les recommandations du directeur général des élections, d'envisager des amendements à la loi sur la redistribution des circonscriptions électorales un peu plus tard, certainement avant la prochaine redistribution.

Senator Nolin: I would encourage you to take a very close look at the issue of names. I think that has gone on long enough. We are not targeting anyone in particular. We want it to be an independent process, not the result of horse trading. It is certainly done with a lot of good faith and good intentions, but it is obviously not independent.

Mr. Bélanger: I take note of it, but I would point out that in this case, neither name was changed.

Senator Nolin: That would have taken the biscuit!

Senator Joyal: Minister, I am going to pick up where the senator left off. For five years now, this committee has been making recommendations to the government. I have them here in front of me. It made some recommendations first in June 2000, and again on May 6, 2004. Each time the Senate deals with a bill to change the name of a riding, systematically, we make the same recommendations. I am going to read them to you in the other official language.

[English]

I quote:

Your Committee also believed that the process in such cases must be much clearer and more transparent. Your Committee received submission that reinforced the need for public consultation and input to respect the fact that residents of the constituency strongly identify with its name. There should be a requirement for some form of public notice in the constituency and provision for public comments. Guidelines to this effect could be adapted from the procedures set out under the Electoral Boundaries Readjustment Act.

[Translation]

Two of these bills are currently before us — C-304 and C-302, which are corrections — and now you are telling us that others will follow.

Mr. Bélanger: Things are brewing.

Senator Joyal: I have participated every time on this committee with my colleague, Senator Nolin — with our chair, Senator Milne, Senator Pearson, Senator Kinsella also participated in a few of the meetings — every time, we have made the same recommendations. The bills come to us at second reading. One of us stands up and says: We have no objections, change whatever names you want, but the process is not totally democratic.

Mr. Saada, your predecessor, was here a few months ago. He made a commitment — you can read his statement — to come back before us with amendments to the Elections Act so that we would have a system. There is nothing complicated about a system, it contains objectives and principles. That is what we would like to see applied. I am making the same plea to you. I hope I will not have to say this all over again in six months or a year. In practice, that is the situation.

Le sénateur Nolin : Je vous encourage à examiner de très près la question des noms. Je pense que cela a assez duré. On ne vise personne en particulier. On veut que ce soit un processus indépendant, que ce ne soit pas le résultat d'un marchandage. C'est certainement fait avec beaucoup de bonne foi et de bonnes intentions, mais de toute évidence, ce n'est pas indépendant.

M. Bélanger : J'en prends note, et je remarque que dans ce cas-ci, aucun des deux noms n'a été changé.

Le sénateur Nolin : Cela aurait été le bouquet!

Le sénateur Joyal : Monsieur le ministre, je vais poursuivre là où le sénateur a laissé. Ce comité, depuis cinq ans, fait des recommandations au gouvernement. Je les ai devant moi. Il en a fait d'abord en juin 2000, et en a refait le 6 mai 2004. Chaque fois que le Sénat est saisi d'un projet de loi pour modifier des noms de circonscriptions électorales, systématiquement, nous faisons les mêmes recommandations. Je vais vous les lire dans l'autre langue officielle.

[Traduction]

Je cite :

Votre comité croit également que le processus suivi dans ces cas doit être plus clair et plus transparent. Votre comité a reçu des interventions qui confirment la nécessité d'une consultation du public, et de sa participation, compte tenu du fait que les citoyens s'identifient fortement au nom de leur circonscription. Il faudrait exiger que des avis publics soient diffusés dans la circonscription et que la population soit consultée. Des lignes directrices dans ce sens pourraient être établies à partir de la procédure prévue dans la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

[Français]

Deux de ces projets de loi sont actuellement devant nous — C-304 et C-302, qui sont des corrections —, et maintenant, vous nous dites que d'autres viendront plus tard.

M. Bélanger : Cela mijote.

Le sénateur Joyal : J'ai participé chaque fois à ce comité avec mon collègue le sénateur Nolin — avec notre présidente, le sénateur Milne, le sénateur Pearson, le sénateur Kinsella a également participé à quelques-unes des réunions —, à chaque fois, nous avons exprimé les mêmes recommandations. Les projets de loi nous arrivent en deuxième lecture. L'un d'entre nous se lève et dit : Nous n'avons rien contre, changez les noms que vous voulez, sauf que le processus n'est pas absolument démocratique.

M. Saada, votre prédécesseur, était ici, il y a quelques mois. Il s'est engagé — vous lirez sa déclaration — à revenir devant nous avec des amendements à la loi électorale de manière à ce qu'on ait un système. Un système ce n'est pas sorcier, ça contient des objectifs et des principes. C'est ce que nous voudrions qui soit mis en application. Je vous refais le même plaidoyer. J'espère ne pas avoir à redire tout cela dans six mois ou un an. En pratique, c'est la situation.

Mr. Bélanger: I am prepared to stand by my predecessor's commitment. In the bill here today, that is not the case. As for my predecessor's commitment to take note of your recommendations and come back to discuss them, I would be happy to do that in the context of a review of the act.

Senator Joyal: The minister came to see us. Before it was the minister responsible for democratic reform, the President of the Privy Council or the Government House Leader who came to see us. A few times, we had Mr. Boudria. I can assure you that the senators around the table on this committee — there is some stability around the table and we still have some memory — will ask you exactly the same question again.

But I have to tell you — and I am speaking for myself — that we will eventually vote against.

Mr. Bélanger: All I hope is that there is the same stability in terms of ministerial representation.

Senator Joyal: My second question has to do with the more specific bill we have before us here today, Bill C-36. When you say that the independent commission consulted the parties, do you mean the political parties in the House or those appearing on the ballots in the last election?

Mr. Bélanger: I consulted the political parties in the establishment of the selection process for the two or three members of the commission. I do not know which parties the commission consulted, there are lists, but if I understood correctly, they consulted those parties that had previously given input to the prior commission.

Senator Joyal: My problem with the question I asked is the following: since the *Figueroa* decision, the Elections Act has to be interpreted with the objective of protecting the rights of minority parties — and when I say "minority," I could use the term "marginal."

Senator Joyal: In the last election, which parties were on the ballot in those two ridings, Miramichi and Acadie—Bathurst?

Mr. Bélanger: I do not have that information with me. I do not know. However, I do not think it matters, because the consultation process of the commission we created was a carbon copy of the process under the Electoral Boundaries Readjustment Act, which requires a consultation process that is open to all. Notices was given in the New Brunswick dailies and in the two weeklies in Bathurst and Miramichi. Everyone had the opportunity to comment on the commission's recommendations. Nothing was done without full transparency.

Senator Joyal: There are many marginal parties, and I will not name any of them because I do not want to single any one out, on the Canadian political scene. Others are emerging parties, and I will not name them either. These parties have every right to be heard, and the system has to make it easier for them to participate in the electoral process, which, to quote the Supreme Court, is dominated by the traditional parties.

M. Bélanger : Je suis prêt à reprendre l'engagement de mon prédécesseur. Dans le projet de loi d'aujourd'hui, ce n'est pas le cas. Pour ce qui est de l'engagement de mon prédécesseur de prendre note de vos recommandations et de revenir en discuter, il me fera plaisir de le faire dans le cadre d'une révision de la loi.

Le sénateur Joyal : Le ministre nous a rendu visite. Avant c'était le ministre responsable de la réforme démocratique, le président du Conseil privé ou le leader du gouvernement en Chambre qui venait nous rendre visite. À quelques reprises, nous avons reçu M. Boudria. Je peux vous assurer que les sénateurs autour de la table à ce comité — il y a une certaine stabilité autour de la table et nous avons encore une certaine mémoire —, vous reposeront exactement la même question.

Mais je dois vous dire que — et je parle pour moi — à un moment donné, on votera contre.

M. Bélanger : Tout ce que je souhaite, c'est qu'il y ait la même stabilité sur le plan de la représentation ministérielle.

Le sénateur Joyal : Ma deuxième question concerne le projet de loi plus particulier dont nous sommes saisis aujourd'hui, le projet de loi C-36. Lorsque vous dites que la commission indépendante a consulté les partis, voulez-vous dire les partis politiques à la Chambre ou ceux qui apparaissaient sur les bulletins de vote à la dernière élection?

M. Bélanger : J'ai consulté les partis politiques dans l'établissement du processus de la sélection de deux des trois commissaires. Je ne sais pas quels partis la commission a consultés, les listes existent, mais si j'ai bien compris, ils ont consulté les partis qui avaient déjà fait des interventions auprès de la commission précédente.

Le sénateur Joyal : Mon problème avec la question que je vous pose est le suivant : depuis le jugement dans la cause *Figueroa*, la loi électorale doit être interprétée avec l'objectif de protéger les droits des partis minoritaires — et quand je dis « minoritaires », je pourrais utiliser le mot « marginaux ».

Lors des dernières élections, quels partis figuraient sur le bulletin de vote dans ces deux comtés, Miramichi et d'Acadie—Bathurst?

M. Bélanger : Je n'ai pas l'information devant moi. Je ne sais pas. Cependant, je ne crois pas que cela soit important, parce que le processus de consultation de la commission que nous avons créé était calqué sur le processus stipulé dans la Loi sur la redistribution électorale, qui exige un processus de consultation ouvert à tous. Il y a eu publication dans les quotidiens au Nouveau-Brunswick et dans les deux hebdomadaires à Bathurst et à Miramichi. Tout le monde aurait pu s'exprimer sur ce que la commission recommandait. Rien n'a été fait sans une totale transparence.

Le sénateur Joyal : Il y a beaucoup de partis marginaux, comme je n'ose pas en nommer pour ne pas les juger, sur l'échiquier politique canadien. D'autres sont des partis en émergence, pour ne pas en nommer non plus. Ces partis ont le droit le plus strict d'être entendus, et le système doit leur faciliter la participation au processus électoral qui, pour citer les mots de la Cour suprême, est dominé par les partis traditionnels.

I could quote the paragraph from the *Figueroa* decision, where these words are clearly the words the court used. In other words, it is up to us, when we initiate a consultation process, to make sure, proactively, that these small parties — I will use that expression — are informed and invited to make presentations because they are registered with the Chief Electoral Officer.

Mr. Bélanger: No political party in particular was invited to participate. The Commission went much further than that. All constituents in both ridings had the opportunity to express themselves.

Senator Joyal: That is not exactly what I am trying to confirm. It is easy to publish an article in a newspaper and say that everyone is invited. We have been involved in political activities and we have had invitations printed in the press, but when a decision affecting the electoral process is at stake, we have an obligation, as Senator Nolin will understand, to bring the information to those concerned or to those whose rights are concerned.

Mr. Bélanger: I have no problem with what you are saying. The government, with Parliament, amended the act following the *Figueroa* decision. Furthermore, there is a mandatory review that will begin this fall, but we were not changing the electoral process here, we were changing the boundaries between two ridings.

Senator Joyal: Still, there are electoral interests at stake in redrawing the map as there are in the choice of a name et as is the case with the distribution of polling stations. We are well aware of this. This is why the Chief Electoral Officer appeared before a committee of the House of Commons some time ago, on the issue of appointments of returning officers, among others. I will not go into the details. Everything that affects the electoral process, which comes under the Election Act, is subject to the same principle of openness that the Supreme Court found in its conclusions in *Figueroa*. If we are to have an exception procedure. We are talking about an exception procedure; we are no longer discussing the general process of redistribution of the electoral map every ten years. We are talking about an exception procedure.

With an exception procedure, we must ensure that the political parties that appear on the ballot, whatever the number of votes obtained, are informed and express their opinion regarding the proposed objective. That fundamentally is the process that I am trying to ensure is followed up, and above all that the parties are registered with the Chief Electoral Officer and that they do not find themselves lost in the Canadian landscape.

Mr. Bélanger: The commission is independent. It was given a mandate, modeled on the existing legislation. As regards the act as it exists and its future amendments, I agree completely that the decisions of the Supreme Court should have an influence when it is reviewed. There is no doubt about that. The process before us is unique and we hope that will remain to be true, that it will not be repeated because, there should be a way to correct the flaws and the legislation that we discover or that are identified by the courts.

Je pourrais citer le paragraphe du jugement *Figueroa*, où ces mots sont clairement ceux que la cour a utilisés. En d'autres mots, il nous appartient, lorsque nous lançons un processus de consultation, de nous assurer, de manière proactive, que ces petits partis — je vais utiliser cette expression —, sont informés et invités de faire des présentations puisqu'ils sont enregistrés avec le Directeur général des élections.

M. Bélanger : Aucun parti politique n'a été particulièrement invité à participer. La commission est allée plus loin que cela. Tous les citoyens des deux circonscriptions ont eu l'occasion de s'exprimer.

Le sénateur Joyal : Ce n'est pas exactement ce que je cherche à vérifier. Il est facile de publier un article dans un journal et de dire que tout le monde est invité. On a participé à des activités politiques puis on en a imprimé des invitations au journal, mais lorsqu'il s'agit de prendre une décision qui affecte le processus électoral, on a ce que le sénateur Nolin va comprendre, une obligation de porter l'information à ceux qui peuvent être concernés ou dont les droits sont concernés.

M. Bélanger : Je n'ai pas de problème avec ce que vous dites. Le gouvernement avec le Parlement ont amendé la loi suite à la décision *Figueroa*. D'ailleurs, il y a une révision mandataire obligatoire qui sera amorcée cet automne, mais on ne changeait pas le processus électoral ici, on changeait les limites entre deux circonscriptions.

Le sénateur Joyal : Il y a quand même des intérêts électoraux en cause dans la redéfinition d'une carte comme il y en a dans le choix du nom et comme il y en a dans la dispersion des bureaux de vote. On le sait très bien. C'est la raison pour laquelle le Directeur général des élections était devant un comité de la Chambre des communes, il y a quelque temps, sur la question des nominations des directeurs de scrutin, et autres. Je n'entre pas dans ces détails. Tout ce qui touche le processus électoral, qui est sous la juridiction de la loi électorale, est assujéti au même principe d'ouverture que la Cour suprême a constaté dans ses conclusions pour la cause *Figueroa*. Si on est pour avoir un processus d'exception. On parle d'un processus d'exception, on n'est plus dans le processus général de redécoupage de la carte électorale à tous les dix ans. Nous sommes dans un processus d'exception.

Dans un processus d'exception, il faut s'assurer que les partis politiques qui figurent sur les bulletins de vote, quel que soit le nombre de votes qu'ils ont obtenus, sont informés et font valoir leur opinion vis-à-vis l'objectif proposé. C'est là fondamentalement le processus dont j'essaie de m'assurer qu'il est suivi et surtout que ces partis sont enregistrés auprès du Directeur général des élections et qu'ils ne sont pas nulle part dans l'échiquier canadien.

M. Bélanger : La commission est autonome. Elle avait un mandat qui lui a été donné, calqué sur la loi telle qu'elle existe. Pour ce qui est de la loi telle qu'elle existe et ses amendements futurs, je suis parfaitement d'accord que les décisions de la Cour suprême devraient avoir une influence lorsqu'elle sera révisée. Il n'y a aucun doute là-dessus. Le processus devant nous est unique et on espère qu'il restera unique, qu'il ne se répètera pas, parce qu'il devrait y avoir une façon dans la loi de corriger ces vices que

This is coming. For the moment, the legislation such as it exists, was the inspiration for the commission of inquiry's mandate with the complete approval with Elections Canada and with all of the technical resources that all redistribution commissions would have had in the past.

This commission of inquiry had the same mandate and resources of another commission of inquiry. I cannot go further than that. I do not know whom they would have decided to invite after having invited everyone through the notice. You are asking me a question that I cannot answer.

[English]

Senator Mercer: Minister, to follow up on my colleague's discussion about who was consulting which parties, et cetera, I would suggest that there may be a system in place now, although not a formal one, in that there is a group known as the advisory committee of registered political parties to the Chief Electoral Officer, which has representatives of all the registered political parties. There is a balanced representation, and the Chief Electoral Officer, in the case of smaller "fringe parties," pays for individuals to travel to the meetings on a quarterly basis, I think it is. I would suggest that that may be a good forum in which to vet some of the changes, but also to vet some of the problems in the future, because there are representatives from all the political parties there. It would allow them to have a go at it so that we do not have it back here. I would rather have it solved it before that.

Mr. Bélanger: Fair enough.

Senator Milne: I have to tell you, Senator Mercer, these boundary problems do not only occur in New Brunswick. They also occur in Ontario. I have been before the boundary commissioners several times, trying to persuade them to keep a community of interest together in different areas, and they never do. Particularly in rural areas in Ontario, they take all the leftover chunks and put them together, so you get people who may live 60 miles away from a particular community and never go there, but they are all tied together in one riding.

I notice you talked about the seventh report of the House of Commons Committee on Procedure and House Affairs. I notice it was also in the sixteenth report of the third session from the same committee.

Mr. Bélanger: Which is the same.

Senator Milne: That is the same report, so it is exactly the same thing. You said that this may come down as legislation sometime. Well, I hope it is not, "sometime, never." I hope it does come down, because I think it is important to best preserve the historical continuity of representation in a province.

What steps will the people who train the boundary commissioners take to actually instill this knowledge in them? This is something that just simply does not happen, and I am very concerned about it. I want to see this in legislation, and I want to see it incorporated into the training of the boundary

l'ont découvre ou alors que les tribunaux statuent. C'est à venir. Pour l'instant, la loi telle qu'elle existe, c'est de quoi on s'est inspiré pour le mandat de la commission d'enquête avec l'aval complet d'Élections Canada et toutes les ressources techniques que toutes les commissions de redistribution auront eu auparavant.

Cette commission d'enquête avait le mandat et les ressources d'une autre commission d'enquête. Je ne peux pas aller plus loin. Je ne sais pas qui elle aurait invité de son propre chef après avoir invité tout le monde lors d'avis. Vous me posez une question à laquelle je ne peux pas répondre.

[Traduction]

Le sénateur Mercer : Monsieur le ministre, pour faire suite à ce que disait mon collègue au sujet de qui consulte quelle partie, et cetera, je pense qu'il existe peut-être un système actuellement, même s'il n'est pas officiel, en ce sens qu'il y a un groupe connu sous le nom de comité consultatif des partis politiques enregistrés auprès du directeur général des élections qui compte des représentants de tous les partis politiques enregistrés. La représentation y est équilibrée, et le DGE, dans le cas des petits partis périphériques, défraie les personnes qui se rendent aux réunions tous les trois mois, je crois. Ce serait un bon endroit où passer en revue certains des changements et discuter des problèmes qui surviendront parce qu'on y trouve des représentants de tous les partis politiques. Ils auront l'occasion de les examiner, ce qui nous éviterait de le faire ici. Je préférerais que les problèmes soient réglés plus tôt.

M. Bélanger : Bonne idée.

Le sénateur Milne : Je dois vous dire, sénateur Mercer, que ces problèmes de redécoupage ne se produisent pas seulement au Nouveau-Brunswick. Ils existent aussi en Ontario. Plusieurs fois j'ai comparu devant les commissaires à la délimitation pour essayer de les convaincre de conserver une communauté d'intérêt ailleurs, et ils ne le font jamais. Surtout dans les régions rurales de l'Ontario, ils mettent les restes ensemble, ce qui fait qu'il y a des gens qui habitent peut-être à 60 milles d'une localité où ils ne vont jamais, mais ils se retrouvent dans la même circonscription.

J'ai remarqué que vous avez parlé du septième rapport du Comité de la procédure et des affaires de la Chambre des communes. J'ai noté que c'était aussi dans le seizième rapport de la troisième session du même comité.

M. Bélanger : C'est la même chose.

Le sénateur Milne : C'est le même rapport, c'est donc exactement la même chose. Vous avez dit que cela prendra peut-être la forme d'une loi à un moment donné. Eh bien j'espère que ce n'est pas « à un moment donné, jamais ». J'espère que cela va se faire parce que je pense qu'il est important de préserver la continuité historique de la représentation dans une province.

Ceux qui vont former les commissaires à la délimitation, que vont-ils faire pour leur donner cette connaissance? Ça ne se fait pas et ça m'inquiète beaucoup. Je veux que ça figure dans la loi et que cela fasse partie de la formation des commissaires. Le sénateur Nolin a parlé d'une cinquantaine de lettres au sujet d'une

commissioners. Senator Nolin talked about 50 letters in a riding's name. In the almost 10 years I have been on this committee, this is the first time there has ever been a boundary change come before us. It has always been name changes. We hear from Mr. Kingsley every time about yet a further name change and how long they are getting. Where is Mr. Kingsley on this one?

Mr. Bélanger: Before we embarked on this, I consulted with Mr. Kingsley and he concurred wholeheartedly in the process. He volunteered the technical help of Elections Canada for this inquiry commission that was set up, which they received. I have not heard any criticism on his part of the process.

In terms of legislation, I am hoping, certainly within a year, to come forward with that.

Senator Milne: Therefore, it will be long before the next 10-year census.

Mr. Bélanger: Yes, it would have to be. I am pushing harder than that, but I do not want to cause either of my colleagues here to have palpitations.

Senator Milne: They are young; they can have palpitations.

Mr. Bélanger: Included in that would be certainly a close look at the community of interest and how to better address that; and in the training components how to make sure that there is a fairly even approach to the interpretation of these criteria, definitions of "community of interest" and so forth — plus the nuts and bolts that may be recommended by the committee and by the Chief Electoral Officer. All of that will be considered together, and hopefully within the year we will come forward with some legislation.

Senator Milne: Good.

Mr. Bélanger: In anticipation of the 2011 census.

Senator Nolin: May I suggest that you start to study the bill here? Maybe we can give you an inside view.

Mr. Bélanger: You may suggest that, senator.

Senator Milne: You consulted with the people in the riding. You consulted through the newspapers, giving them the chance to speak. You consulted with the different political parties. It was a unanimous vote in the House of Commons. Did you actually consult with the two particular members of Parliament involved?

Mr. Bélanger: Yes.

[Translation]

Senator Ringuette: I applaud the two francophone communities of New Brunswick who became involved in the process, which resulted in the bill before us today. There is history here that goes a long way back, to the upheaval of francophone communities in New Brunswick by various electoral map review commissions. The commission set up after the 1991 census reported in 1993 in New Brunswick in particular, and only in New Brunswick. We had a minority report because the new boundaries

circonscription. Cela fait presque dix ans que je siège au comité et c'est la première fois qu'un changement à la carte électorale nous est soumis. Il s'est toujours agi de changements de noms. Chaque fois qu'il y a un autre changement de nom, nous entendons M. Kingsley et on nous parle du temps que ça prend. Quelle est la position de M. Kingsley ici?

M. Bélanger : Avant de nous lancer dans ceci, j'ai consulté M. Kingsley et il a approuvé sans réserve le processus. Il a proposé l'aide technique d'Élections Canada pour la commission d'enquête qui a été créée et son service l'a reçue. Je n'ai entendu aucune critique de cette partie du processus.

Sur le plan législatif, j'espère d'ici un an présenter un projet.

Le sénateur Milne : Ce sera donc bien avant le prochain recensement décennal.

M. Bélanger : Oui, il le faut. Je veux que ça vienne plus tôt, mais je ne veux pas non plus causer des palpitations à mes collègues.

Le sénateur Milne : Ils sont jeunes; ils peuvent bien avoir des palpitations.

M. Bélanger : On y examinerait assurément de près la communauté d'intérêt et la meilleure solution à adopter; dans la formation, comment s'assurer qu'il y a une approche équilibrée de l'interprétation de ces critères, les définitions de communauté d'intérêt et ainsi de suite — plus les aspects pratiques que pourront recommander le comité et le directeur général des élections. Tout cela doit être envisagé ensemble et j'espère que d'ici un an nous aurons une loi à présenter.

Le sénateur Milne : Bien.

M. Bélanger : En prévision du recensement de 2011.

Le sénateur Nolin : Puis-je suggérer que vous commenciez à faire étudier le projet de loi ici? Nous pourrions peut-être vous donner un point de vue direct.

M. Bélanger : Vous pouvez faire la suggestion, sénateur.

Le sénateur Milne : Vous avez consulté la population de la circonscription. Vous avez consulté par la voie des journaux, donnant aux gens la possibilité de donner leur avis. Vous avez consulté les différents partis politiques. Le vote à la Chambre des communes a été unanime. Avez-vous en fait consulté les deux députés concernés eux-mêmes?

M. Bélanger : Oui.

[Français]

Le sénateur Ringuette : J'applaudis les deux communautés francophones du Nouveau-Brunswick qui se sont engagées dans le processus faisant en sorte qu'on a ce projet de loi aujourd'hui. Il y a une histoire à tout cela qui vient de très loin de chambardement des communautés francophones au Nouveau-Brunswick par différentes commissions de révision de cartes électorales. La commission mise en place après le recensement de 1991 a fait rapport en 1993 au Nouveau-Brunswick

for electoral districts proposed by two of the three commissioners went specifically against the communities of interest in the regions of Northern New Brunswick, francophone regions. At that time, I was the member for Madawaska-Victoria, a social, economic and cultural community that was 80 per cent francophone and well organized. This commission completely separated — and regardless of the implication for the political parties, whether they be liberal or conservative — this riding where the communities were working extremely well together and had common areas of interest to create a riding called Madawaska—Restigouche. A person living in New Brunswick and looking at this riding would find that it makes no sense. All of this because — perhaps involuntarily — changes were made for the sake of making changes. Whether this bothers the francophones or not in the end is unimportant. Ultimately, you know, in New Brunswick, there is not a great deal of moving around of the population. We have ten seats guaranteed under the Constitution. Therefore, it is not necessary to make all these changes. The situation is probably the same in other Atlantic provinces where there is not a great deal of upheaval. We dwell on this every decade, and above all, and I repeat again primarily with the francophones of New Brunswick, when they begin to organize themselves, they have to be disturbed in any way possible.

The whole situation that brought about this bill created a precedent. I can guarantee you that any other change will once again create a big disturbance within the francophone communities of New Brunswick, the process will be repeated.

Mr. Bélanger: If you are right, that reflects the importance of ensuring that the act is amended.

[English]

Just to add, Senator Milne, this is indeed the first time since 1964 that we have had such a situation. That is why we had to invent a process, essentially, which we did, to maintain the arm's-length relationship in setting boundaries, to maintain the arm's-length relationship with those setting them and to make sure it got done within the timeline that was given to us by the tribunals.

[Translation]

Senator Joyal: What are you doing to ensure that in the instructions given to the electoral boundaries commissioner, he understands that they are the two official language minority communities outside of Quebec and Toronto.

Mr. Bélanger: The Commissioner of Official Languages met with the commissions and commissioners on this point, during the last redistribution.

particulièrement, et uniquement au Nouveau-Brunswick. Nous avons eu un rapport dissident parce que les nouvelles limites de circonscriptions électorales proposées par deux des trois commissaires étaient justement à l'encontre des communautés d'intérêt des régions du Nord du Nouveau-Brunswick, des régions francophones. J'étais alors députée de Madawaska—Victoria, une communauté culturelle, économique, sociale, à 80 p. 100 francophone qui était bien organisée. Cette commission a complètement dissocié — et peu importe l'implication des partis politiques, que ce soit les Libéraux ou les Conservateurs — cette circonscription où les communautés travaillaient extrêmement bien ensemble et avaient des champs d'intérêts communs pour créer une circonscription qui s'appelle Madawaska—Restigouche. Une personne qui vit au Nouveau-Brunswick et qui regarde cette circonscription, trouve que c'est un non sens. Tout cela parce que — peut-être involontairement — on fait des changements pour faire des changements. Si cela dérange les francophones, ce n'est pas grave en bout de ligne. Vous savez, ultimement au Nouveau-Brunswick, il n'y a pas grand changement sur le plan de déplacement du bassin de la population. On a dix sièges garantis par la Constitution. Donc, il n'y a pas de nécessité de faire un grand remue-ménage. La situation est probablement la même dans les autres provinces de l'Atlantique où il n'y a pas grand dérangement. On s'attarde tous les dix ans, et surtout, je le répète encore, surtout chez les Francophones au Nouveau-Brunswick, lorsque les Francophones commencent à s'organiser, il faut les déranger de quelque manière que ce soit.

Toute la situation qui a mené à ce projet de loi crée un précédent. Je peux vous garantir que n'importe quel autre changement va encore créer un grand dérangement chez les communautés francophones du Nouveau-Brunswick, le processus va se répéter.

M. Bélanger : Si vous avez raison, de là l'importance de voir à la modification de la loi.

[Traduction]

J'ajouterai simplement, sénateur, que c'est en fait la première fois depuis 1964 que nous nous trouvons dans une telle situation. C'est la raison pour laquelle il nous a fallu inventer un processus, à toutes fins pratiques, pour maintenir cette indépendance dans l'établissement des limites, cette indépendance par rapport à ceux qui les établissaient tout en nous assurant que cela pouvait se faire dans les délais qui nous étaient imposés par les tribunaux.

[Français]

Le sénateur Joyal : Que faites-vous pour vous assurer que dans les instructions données au commissaire à la délimitation, il comprenne ce que sont les deux communautés de langues officielles minoritaires en dehors de Québec et Toronto.

M. Bélanger : À la dernière redistribution, la commissaire aux langues officielles avait rencontré les commissions et les commissaires à cet effet.

Senator Joyal: How is it that we are facing this situation today?

Mr. Bélanger: Senator, I cannot presume to speak for the commissioners of the first redistribution commission. They made a decision in the full knowledge of the existing opposition. It was no secret, I was chair of the House of Commons Committee on Official Languages at that time, the issue was brought before the committee and the committee voted in favour of the communities on the issue. I believe that the House Committee on Procedure did the same thing. The commission chose to maintain its position and as a result, the committee decided to appeal through the courts. The trial courts in the federal court agreed with them and the government — and I was part of that decision because I was there at that time — decided not to appeal the decision and that is the reason for my appearance here today. I am hoping for a happy ending to this situation with the declaration of royal assent for this bill. That is my wish.

[English]

Senator Kinsella: I certainly support this bill and I know that the senators will conclude their work on it expeditiously, but obviously, something went wrong. First, I want to say that I share your view that the system is not that bad. This is the big problem that we have had in many years. However, in this particular case, something very wrong did occur and costs were incurred by the people who played the key role in righting this wrong.

I noticed that at the end of the judgment in the court case, the judge did not award costs to those who carried the burden of having this wrong righted. Therefore, I am wondering whether or not the government would be open to some kind of support for the costs that the community incurred.

It seems to me that we have the principle of the Court Challenges Program, whereby the state does make monies available to Canadians and participating groups who correct situations that are wrong vis-à-vis the test of the Charter.

In this instance, I could not see anything in the act, but I would encourage the government to take a good look at finding a way, because these people have done us a service. It is not only the people in the community affected, it has been a service to all of Canada. I want to underscore that the system has not worked that badly. We have had this inequity, it was corrected. I do not want to get into the details of how the initial commission was proposed, whether they were totally objective, and we will deal with the reality in front of us, which is this bill.

Mr. Bélanger: You are right, in that what you bring up is not in the act, nor should it be. However, when any such request is received, it is dealt with by the Attorney General of Canada, and I would suspect that the Attorney General would look at it. I cannot surmise what his decision would be.

Le sénateur Joyal : Qu'est-ce qui fait qu'on a la situation qu'on a aujourd'hui?

M. Bélanger : Sénateur, là, je ne veux pas me faire l'interprète des commissaires de la première commission de distribution. Ils ont pris décision en connaissance de l'opposition qui avait lieu. Ce n'est pas un secret, j'étais président du Comité des langues officielles à la Chambre des communes à ce moment, le sujet est venu devant le comité et le comité s'est prononcé en faveur des communautés sur la question. Je crois comprendre que le Comité de la procédure de la Chambre a fait la même chose. La commission a choisi de maintenir principalement sa position et sur ce, le comité a décidé de faire appel aux tribunaux. Les tribunaux en première instance en Cour fédérale lui ont donné raison et le gouvernement — et je m'associe à cette décision puisque j'y étais à ce moment — a décidé de ne pas faire appel de la décision et de cela découle ma présence ici aujourd'hui. J'espère une conclusion heureuse à cette situation avec la proclamation de la sanction royale du projet de loi. C'est mon souhait.

[Traduction]

Le sénateur Kinsella : J'appuie tout à fait ce projet de loi et je sais que les sénateurs concluront leur travail rapidement mais, de toute évidence, il y a eu un problème. Tout d'abord, je conviens avec vous que le système n'est pas si mauvais. C'est le seul gros problème que nous ayons eu depuis des années. Toutefois, dans ce cas particulier, il y a quelque chose qui n'a pas du tout marché et ceux qui ont fait le nécessaire pour régler le problème y sont allés de leur poche.

J'ai remarqué qu'à la fin de la décision du tribunal, le juge n'a pas prévu le remboursement des frais de ceux qui se sont chargés de faire rectifier le problème. Je me demandais donc si le gouvernement verrait un inconvénient à rembourser certains frais encourus par la localité.

Il me semble que nous avons le principe du programme de contestations judiciaires par lequel l'État met de l'argent à la disposition des Canadiens, particuliers ou groupes qui corrigent des situations qui sont contraires à l'esprit de la Charte.

Dans ce cas, je ne vois rien dans la loi mais j'inviterais le gouvernement à envisager sérieusement de le faire parce que ces gens-là nous ont rendu un service. Pas seulement à la localité touchée mais également à l'ensemble du Canada. Je répète que le système fonctionne en général très bien. Cette injustice s'est produite et a été corrigée. Je ne veux pas entrer dans les détails de la façon dont la commission initiale a été proposée, savoir si elle était totalement objective et je ne veux m'occuper que de la réalité dont nous sommes saisis, à savoir ce projet de loi.

M. Bélanger : Vous avez raison, ce dont vous parlez ne figure pas dans la loi et ne devrait pas y figurer. Toutefois, quand une telle requête est reçue, c'est le procureur général du Canada qui s'en occupe et je suppose qu'il examinera la question. Je ne puis dire à l'avance quelle sera sa décision.

[Translation]

The Chair: We thank you very much for your time, Mr. Bélanger, and we will be following the normal process. We have to hear from Mr. Kingsley before passing this bill. I asked the member of Parliament, Mr. Yvon Godin, who is concerned by this subject, if he would like to say a few words.

Mr. Yvon Godin, M.P., Acadie—Bathurst: Honorable senators, I am very pleased to appear before your committee. This is the second time that I have appeared before a Senate committee; once when I was a union representative and today as a member of Parliament.

Our community cares about Bill C-36. Senator Ringuette spoke of this. I can guarantee you that the two communities of Acadie—Bathurst and Miramichi are happy with the final product, and I am not just talking about members of Parliament, but about the community itself.

This began in 2002 when the Electoral Boundaries Commissions were set up. They were invited to Ottawa and the Commissioner of Official Languages was also invited to set the record straight. She advised them to pay a particular attention to the communities of interest, as well as to the two official languages of Canada. They were warned.

In the fall of 2002, briefs were presented. In Acadie—Bathurst, 14 briefs were presented to the commission and they all stated that they did not agree with the commission.

I had personally presented a brief and one of my arguments was to ask why the region of Kent was to be annexed to Beauséjour and Allardville annexed to Miramichi. I was born in Allardville. We went shopping in Bathurst, we went to school in Bathurst, we went to the cinema in Bathurst and we went dancing in Bathurst! But we never went to Miramichi. From a cultural perspective, there was no affinity between Allardville and Miramichi.

We filed a complaint with the Commissioner of Official Languages. She tabled a report stating that the Redistribution Commission had aired. In response to the commissioner's report, the commission told her that she should mind her own business and that was not in her purview. The commissioner replied that this did concern her and she tabled a report.

At the Official Languages Committee, the political parties unanimously stated that the Commission was wrong. Recommendation was made for the Electoral Boundaries Commission to reconsider its decision. The Official Languages Committee's report was rejected.

At the House of Commons Procedure and House Affairs Committee, all parties agreed that the Commission had made a mistake and that the Commission be asked to reverse its decision. The Electoral Boundaries Commission refused once again.

[Français]

La présidente : Nous vous remercions beaucoup de votre temps, monsieur Bélanger, et nous allons suivre le processus normal. Nous devons entendre M. Kingsley avant l'adoption de ce projet de loi. Je demande au député Yvon Godin, qui est concerné par le sujet, s'il veut nous dire quelques mots.

M. Yvon Godin, député, Acadie—Bathurst : Honorables sénateurs, cela me fait plaisir de me présenter à votre comité. C'est la deuxième fois que je me présente à un comité du Sénat; une fois lorsque j'étais représentant syndical et aujourd'hui comme député.

Le projet de loi C-36 tient à cœur à la communauté de chez nous. Le sénateur Ringuette en a parlé. Je peux vous garantir que les deux communautés d'Acadie—Bathurst et de Miramichi sont heureuses du produit final; et je ne parle pas seulement des députés, mais bien de la communauté elle-même.

Cela a débuté en 2002 lorsque les Commissions de délimitation ont été mises en place. Elles ont été invitées à venir à Ottawa et la commissaire aux langues officielles a également été invitée pour donner ses petites règles. Elle leur a recommandé de porter attention aux communautés d'intérêt, ainsi qu'aux deux langues officielles au Canada. Ils ont été avertis.

À l'automne 2002, des mémoires ont été présentés. Dans Acadie—Bathurst, 14 mémoires ont été présentés à la commission pour lui dire unanimement qu'ils n'étaient pas d'accord avec la commission.

J'avais personnellement présenté un mémoire et un de mes arguments était de demander pourquoi la région de Kent devait être annexée à Beauséjour et Allardville annexé à Miramichi. Je suis né à Allardville. On allait magasiner à Bathurst, on allait à l'école à Bathurst, on allait au cinéma à Bathurst et on allait danser à Bathurst! Mais nous n'allions pas à Miramichi. Du point de vue culturel, il n'y avait aucune affinité entre Allardville et Miramichi.

Nous avons présenté une plainte à la commissaire aux langues officielles. Elle a rendu un rapport disant que la Commission de délimitation n'était pas correcte. En réponse au rapport de la commissaire, la commission lui a dit qu'elle devrait se mêler de ses affaires parce qu'elle n'avait pas d'affaires dans ce dossier. La commissaire leur a répondu qu'elle avait d'affaires là-dedans et elle a fait son rapport.

Au Comité des langues officielles, tous les partis politiques étaient unanimes pour dire que la commission avait une erreur. On recommandait à la Commission de délimitation de revenir sur la décision. Le rapport du Comité des langues officielles a été refusé.

Au Comité de la procédure et des affaires parlementaires de la Chambre des communes, tous étaient toujours unanimes pour dire que la commission avait fait une erreur et pour demander que la commission revienne sur leur décision. La Commission de délimitation a encore refusé.

On top of that, in the Acadie—Bathurst community, a petition with 2,600 names was tabled with the Commission telling it that it had made a mistake. This petition was rejected. Also, 7,000 postcards were presented to the Speaker of House of Commons asking him to intervene and tell the Commission it was wrong. The Electoral Boundaries Commission completely ignored this request as well. At that point, the Association des municipalités francophones du Nouveau-Brunswick brought the Electoral Boundaries Commission before the courts.

Even the anglophone minority of the Acadie—Bathurst riding in New Brunswick disagreed with the Commission because they were sending part of the Anglophone population to Miramichi and this would further reduce their numbers. The anglophones and francophones were of the same opinion.

Furthermore, in Miramichi, the only brief that was tabled stated that the people of Miramichi did not want the people of Acadie—Bathurst to be part of Miramichi. Once again, the Commission ignored them.

I am therefore very satisfied with the court's decision. As the senator was saying earlier, they wanted to take all the Natives and send them to Miramichi. I remember having said that it made me think of them all being herded into a barn, to bring them to Miramichi.

They even annexed Belledune to Miramichi. This was done because the town of Belledune did not complain. My colleague is obliged to cross Acadie—Bathurst in order to represent the citizens of Belledune. I can tell you that it was the members of Parliament who were waging the war, but it was the community itself. There were even people who refused to vote during the last election. They said that they did not want to go and vote for Miramichi.

At this point in time, even if the changes have not been made, it is my office that serves the towns of Allardville and the region of Bathurst. This has never changed. The calls to my office suggest that people do not want to go there because they feel it is an injustice.

The court came down with a decision and Mr. Daigle, the commissioner and two other members of the Commission took note of it and recognized that the community was right. This creates an important precedent.

During our discussions with Mr. Jean-Pierre Kingsley, he said that under the law, every commission is independent and can do as it pleases. This does not make any sense. There was no leadership for the standardization of ridings in Canada.

The House of Commons Committee on Procedure and House Affairs made the recommendation to establish a standard system for all of Canada. Now, because of this recent decision, the commissions will have to take into account the communities of interest, whether it is the people in Northern Ontario, in Alberta or minorities elsewhere.

En plus de cela, dans la communauté d'Acadie—Bathurst, une pétition comprenant 2600 noms de personnes fut présentée à la commission pour lui dire qu'elle faisait une erreur. Cette pétition a été refusée. Également, 7 000 cartes postales ont été présentées au Président de la Chambre des communes pour lui dire d'intervenir car la commission était dans l'erreur. La Commission de délimitation a aussi complètement ignoré cette demande. À ce moment-là, l'Association des municipalités francophones du Nouveau-Brunswick a traîné la Commission de délimitation devant la cour.

Même la minorité anglophone de la circonscription d'Acadie—Bathurst au Nouveau-Brunswick n'était pas d'accord parce qu'ils envoyaient à Miramichi une partie des anglophones et cette démarche diminuait le nombre de la minorité. Les anglophones et les francophones étaient du même avis.

De plus, à Miramichi, le seul mémoire présenté était pour dire que les gens de Miramichi ne voulaient pas que les gens d'Acadie—Bathurst fassent partie de Miramichi. La commission les a, encore une fois, ignorés.

Je suis donc très satisfait de la décision de la cour. Comme le sénateur le disait tantôt, ils voulaient prendre tous les autochtones et les envoyer à Miramichi. Je me souviens avoir dit que cela faisait penser à une grange avec une poule qui picoche partout pour les amener à Miramichi.

Ils ont même annexé Belledune à Miramichi. Cela s'est fait parce que la ville de Belledune ne s'est pas plainte. Mon collègue est obligé de traverser Acadie—Bathurst pour aller représenter les citoyens de Belledune. Je peux vous dire que ce n'était pas les députés qui faisaient la bataille, mais bien la communauté. Il y a même des citoyens qui ont refusé d'aller voter à la dernière élection. Ils ont dit qu'ils ne voulaient pas voter pour Miramichi.

À ce jour, même si les changements n'ont pas été faits, c'est mon bureau qui dessert les villes de Allardville et la région de Bathurst. Cela n'a jamais changé. Les appels à mon bureau suggèrent que les citoyens ne veulent pas y aller parce qu'ils croient que c'est une injustice.

La cour a rendu une décision et le commissaire, M. Daigle et les deux autres membres de la commission, l'ont constaté et ils ont donné raison à la communauté. Cela crée un précédent important.

Lors de nos discussions avec M. Jean-Pierre Kingsley, il disait que chaque commission est indépendante de faire ce qu'elle veut selon la loi. Cela n'a pas de bon sens. Il n'y avait aucun leadership pour uniformiser les circonscriptions au Canada.

Le Comité de la procédure et des affaires parlementaires de la Chambre des communes a fait la recommandation d'établir un système uniforme au Canada. Maintenant, à partir de cette récente décision, les commissions devront tenir compte des communautés d'intérêt, que ce soit les gens du Nord de l'Ontario, de l'Alberta et des minorités un peu partout.

In the future, when decisions are taken, there will have to think twice because now we have case law. Before, they said that they were not obliged to answer us.

In the political system, we do not vote for a number, we vote for the people. We represent people, not numbers. Under the legislation, we can deviate from the provincial quotient by 25 per cent. I believe that commissioner Richard was mistaken because he said that if we added 14 for Acadie—Bathurst and subtracted 21 for Miramichi, the result was 35. That was rather the provincial quotient, and not the quotient of two communities or two ridings added together. We did not want to see that, and he discusses it in his first report.

I would like to thank you for having listened to me in order to hear both sides of the story. I can assure you that it is not only the members of Parliament but all of the political parties that agree with these changes.

When you were referring earlier to the publication of changes in the newspapers, as to whether or not the other political parties had the opportunity to learn about the changes, I can assure you that it was front page news for about two years. This was the burning issue in the region. And up until this point, I have not received a single call from anyone telling me that they disagree with the court decision.

Senator Kinsella: Mr. Godin, did you perhaps hear the issue I raised with the minister concerning the costs to the community?

Mr. Godin: I can tell you that has not fallen on deaf ears.

Senator Kinsella: It is a matter of justice.

[English]

Mr. Godin: It is too bad that the minority association had to pay a cost to be heard. That cost takes something away from being able to represent their people. This is an injustice that was done to those communities, and I ran through everything that was done to try to stop it. That is what is important. We are proposing to our Procedure and House Affairs Committee that we should have a mechanism. We believe in independence, but it is not independence if you appeal to the same people. That is what happens. In our proposal, we will set it up so that you see another group, and you can say that this is what this group has said, and you are appealing it to change the decision. You would not have someone say, "If I change it, it looks like I did not do a good job at the beginning," and wanting to uphold the decision because it was the one he made. It will help the process of independence, instead of having to bring it here.

Senator Joyal: In all fairness, senator, the costs should be assumed by the Chief Electoral Officer, because that is to whom the process normally falls. I was listening to your first question and watching the civil servant consulting. Are we creating a precedent that will open the floodgates in Canada

À l'avenir, lorsque des décisions seront prises, il faudra qu'ils y pensent deux fois parce que maintenant il y a de la jurisprudence. Avant, ils disaient qu'ils n'étaient pas obligés de nous répondre.

Dans le système politique, on ne vote pas pour un chiffre, on vote pour des citoyens. On représente les citoyens, et non un chiffre. Dans la loi, on peut dévier de 25 p. 100 du quotient provincial. D'après moi, le commissaire Richard était dans l'erreur parce qu'il disait que si l'on additionne 14 pour Acadie—Bathurst et moins 21 pour Miramichi, cela donne 35. C'était plutôt le quotient de la province, et non le quotient de deux communautés ou de deux circonscriptions additionnées. Il ne voulait pas voir cette partie, et dans son premier rapport il en parle.

Je vous remercie de m'avoir écouté pour entendre les deux côtés de la médaille. Je peux vous assurer que ce ne sont pas seulement les députés, mais bien tous les partis politiques qui sont d'accord avec les changements.

Lorsque vous parliez tantôt de la publication du changement dans les journaux, à savoir si les autres partis politiques ont eu la chance d'apprendre le changement, je vous assure que les médias en ont fait la manchette pendant à peu près deux ans. Cela a été le sujet chaud de la région. Et jusqu'à maintenant, je n'ai reçu aucun appel téléphonique me disant que quelqu'un était en désaccord avec la décision de la cour.

Le sénateur Kinsella : Monsieur Godin, peut-être avez-vous entendu la question que j'ai soulevé avec le ministre concernant les coûts de la communauté?

M. Godin : Je peux vous dire, que cela n'est pas tombé dans l'oreille d'un sourd.

Le sénateur Kinsella : C'est une question de justice.

[Traduction]

M. Godin : Il est dommage que l'association minoritaire ait dû payer pour se faire entendre. Ce coût diminue sa capacité de représenter ses membres. C'est une injustice à l'endroit de ces groupes et j'ai énuméré tout ce qui a été fait pour essayer de l'empêcher. C'est cela qui est important. Nous proposons au Comité de la procédure et des affaires de la Chambre de nous doter d'un mécanisme. Nous croyons à l'indépendance mais il n'y a pas indépendance si l'on fait appel aux mêmes personnes. C'est ce qui se produit. Dans notre proposition, nous prévoyons que l'on s'adresse à un autre groupe et que l'on puisse dire voici ce qu'a dit ce groupe et voici ce sur quoi porte l'appel. Comme ça, on ne risquera pas que quelqu'un refuse de changer d'avis par crainte de reconnaître qu'il a fait une erreur. Cela aiderait à maintenir l'indépendance voulue, sans avoir à venir ici.

Le sénateur Joyal : En toute justice, sénateur, les coûts devraient être payés par le directeur général des élections, parce que normalement c'est lui qui en serait responsable. J'ai écouté votre première question et j'observais le fonctionnaire qui était en train de consulter. Est-ce que nous sommes en train de créer un

so that everyone who is not happy with the electoral boundaries will just go to court? I know the answer we will usually receive from public administration. In this case, however, it is quite particular.

[Translation]

There is always something obnoxious about leaving minorities to fend for themselves and pay out of their own pockets.

Senator Nolin: As is the case with the Aborigines.

Senator Joyal: Precisely. At some point, Canada has to live up to its principles. If we say the country was founded on two legal systems under one law, with equal rights and privileges, the system has to be able to serve these two principles. In this case, it is the chief electoral officer who should pay. He is responsible for the map and not the Department of Justice. It is the chief electoral officer who is responsible for ensuring that the map reflects the diversity of Canada, with its regional interests and geographical characteristics — we are aware of the various criteria used — and in my opinion, it is he who should compensate the two local communities concerned for the costs incurred.

Mr. Godin: When Senator Ringuette spoke of the problem that came up in 1993-1994, it was exactly the same thing. The community did not have the funds to pursue it in court. We went to court but we had to stop the proceedings. There were decisions to be made as to whether we would continue or not. We were in the midst of an election and we had to stop the proceedings. The community was unable to make itself heard at that time. We were lucky this time that people went ahead and the community worked together. The Chamber of Commerce of Bathurst and even the town of Bathurst, francophones and anglophones, everyone contributed. What was happening was unfair and no one could accept it. We will send a certified copy to the two groups.

The Chair: There are comments we can make and several questions we can ask of Mr. Kingsley when he appears on February 16, 2005.

[English]

Tomorrow, senators, we will deal with Bill S-5 with Senator Banks and the officials from the Department of Justice.

[Translation]

Senator Ringuette: I do not know if the problem is within my office, but I am having trouble getting the agenda for our meetings.

The Chair: The problem is in your office because we send the agendas out very early.

Senator Ringuette: I receive all the other information, the bills, et cetera, but when the time comes to get the agenda, I have problems. I consulted my colleague Senator Mercer.

précédent selon lequel on ouvre les vannes de sorte que n'importe qui pourrait contester les limites des circonscriptions devant les tribunaux? Je sais ce que sera la réponse normale du gouvernement. Mais dans ce cas, c'est assez particulier.

[Français]

Il y a toujours quelque chose d'odieux de laisser les minorités se défendre elles-mêmes et payer de leurs poches.

Le sénateur Nolin : Comme les Autochtones.

Le sénateur Joyal : Exactement. À un moment donné, le Canada doit vivre au niveau de ses principes. Si l'on dit que le pays est fondé sur deux lois qui ont un statut, des droits et des privilèges égaux, il faut que le système soit en mesure de servir ces deux principes. Dans le cas présent, c'est le directeur général des élections qui devrait déboursier. C'est lui qui est responsable de la carte et non pas le ministère de la Justice. C'est le directeur général des élections qui a la responsabilité de s'assurer que la carte reflète le Canada dans sa diversité, dans ses intérêts régionaux et les caractéristiques géographiques — on connaît les différents critères utilisés — et c'est lui qui, à mon avis, devrait compenser les coûts encourus par les deux communautés locales concernées.

M. Godin : Lorsque le sénateur Ringuette a parlé du problème survenu en 1993-1994, c'est exactement la même chose. La communauté n'avait pas assez d'argent pour continuer à la cour. Nous étions rendus en cour et nous avons dû arrêter les procédures. Il y avait des décisions à prendre quant à savoir si on continuait ou non. Nous étions en plein milieu d'une élection et nous avons arrêtés les procédures. La communauté n'a pas pu se faire entendre à ce moment. Nous avons été chanceux cette fois-ci que les gens continuent et que toute la communauté se mette ensemble. La Chambre de commerce de Bathurst et même la ville de Bathurst, les anglophones et les francophones tout le monde s'en est mêlé. Une injustice était en train de se produire et nous ne pouvions l'accepter. On va envoyer une copie conforme aux deux groupes.

La présidente : Il y a des observations qu'on peut faire et plusieurs questions à poser à M. Kingsley lorsqu'il viendra le 16 février 2005.

[Traduction]

Demain, sénateurs, nous allons traiter du projet de loi S-5 avec le sénateur Banks et des fonctionnaires du ministère de la Justice.

[Français]

Le sénateur Ringuette : Je ne sais pas si le problème vient de mon bureau, mais j'ai de la difficulté à obtenir l'ordre du jour de nos rencontres.

La présidente : Le problème provient de votre bureau parce qu'on envoie les ordres du jour très tôt.

Le sénateur Ringuette : J'obtiens toutes les autres informations, les projets de loi et cetera, lorsque vient le temps de recevoir l'ordre du jour, j'ai des difficultés. J'ai consulté mon collègue le sénateur Mercer.

The Chair: Where is your office located?

Senator Ringuette: In the Victoria Building.

The Chair: We will check on that.

The committee adjourned.

La présidente : Où est situé votre bureau?

Le sénateur Ringuette : Dans l'édifice Victoria.

La présidente : Nous allons vérifier.

La séance est levée.

OTTAWA, Thursday, February 10, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-5, to repeal legislation that has not come into force within ten years of receiving Royal Assent, met this day at 10:55 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: We have on our agenda Bill S-5, to repeal legislation that has not come into force within 10 years of receiving Royal Assent. Our first witness is the Honourable Senator Banks, the sponsor of the bill.

Hon. Tommy Banks: This is, as our colleagues from Justice Canada have pointed out, my third kick at the cat with this bill. It is in a slightly different form now than it once was. For those members who have not heard me before on this bill, I will not bore you with the story of how it came about, although it is quite interesting.

This is a list that is two years old and has not been updated since then, and from which I doubt that anything has been detracted and to which others may have been added since. It is a list of 47 acts of Parliament or sections of acts of Parliament, which have been passed by both Houses of Parliament, have received Royal Assent and have not been brought into force. My point, and my contention, is that when the will of Parliament has thus been expressed, and when the delegation of authority has been given by Parliament to the Governor in Council to determine on what date an act or a section of an act ought to come into force, there should be some reasonable time limit on when and how long that authority, having been granted by Parliament to a government, can last.

I have arbitrarily chosen, for the purposes of the bill, 10 years, because I think that it is not possible for any Parliament to reasonably expect a government, the colour and stripe of which you cannot possibly determine 10 years after the fact of such delegation, to continue to have that right. I believe that in many cases, and in many cases on this list, the circumstances which gave rise to the bill or to the section of the bill and to Parliaments having passed it will be unquestionably different 10 years hence and that the authority having been granted by Parliament ought not to exceed 10 years. I would not much care if it was 11, 15 or 20 years, but at the moment,

OTTAWA, le jeudi 10 février 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel est renvoyé le projet de loi S-5, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction, se réunit aujourd'hui, à 10 h 55, pour étudier la teneur de cette mesure législative.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente : Nous allons étudier aujourd'hui le projet de loi S-5, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction. Notre premier témoin est l'honorable sénateur Banks, parrain du projet de loi.

L'honorable Tommy Banks : Comme l'ont fait remarquer nos collègues de Justice Canada, c'est la troisième fois que je cherche à faire adopter cette mesure législative, qui est maintenant légèrement différente de ce qu'elle a été. Je n'ennuierai pas les membres qui m'entendent parler de ce projet de loi une première fois en leur racontant l'histoire de celui-ci, même si c'est très intéressant.

C'est une liste vieille de deux ans qui n'a pas été mise à jour et à laquelle, je crois, rien n'a été enlevé, mais qui a dû être allongée depuis. Elle contient 47 dispositions ou lois du Parlement qui ont été adoptées par les deux Chambres et qui ont reçu la sanction royale, mais qui ne sont pas entrées en vigueur. À mon avis, lorsque le législateur exprime sa volonté et qu'il délègue au gouverneur en conseil le pouvoir de fixer la date d'entrée en vigueur d'une loi ou d'une disposition, il faudrait que soit établi un délai raisonnable au-delà duquel ce pouvoir, conféré par le Parlement à un gouvernement, ne peut être exercé.

Pour les fins du projet de loi, j'ai choisi de façon arbitraire une période de dix ans parce que je crois qu'il est impossible qu'un Parlement s'attende raisonnablement à ce qu'un gouvernement détienne encore, dix ans plus tard, les pouvoirs qui lui ont été conférés, puisqu'on ne peut prévoir de quelle allégeance sera le parti au pouvoir à ce moment-là. Je pense que dans de nombreux cas, comme dans ceux de la liste, les circonstances à l'origine d'une disposition ou d'un projet de loi et de son adoption peuvent évidemment être différentes dix ans plus tard; c'est pourquoi le pouvoir conféré par le législateur devrait être annulé au bout de dix ans. Si la période était fixée à 11, 15 ou 20 ans, ça ne me

absent Parliament's action on something, when a bill has been introduced, passed, received Royal Assent and become an act of Parliament, it can, and in these cases has, stayed on the books literally forever.

These bills can, at some future time, be brought out of the back pocket of some future government and used in circumstances in which it might be inappropriate. Bill S-5 is also, in effect, cleaning out the attic, because all of these statutes are on the books and can be brought into force at any time by whatever government happens to be in power at the time.

When I first devised and introduced this bill, it was called Bill S-12. It became Bill S-11, and it is now Bill S-5. It is now in a slightly different form than when it was first introduced.

The main thrust of the bill is that in the first few meetings of a given Parliament in any calendar year, the government will lay before that Parliament a list of those statutes or sections of statutes which have received Royal Assent, which are therefore acts of Parliament and have not been brought into force at that point for nine years. Absent the government's coming back to Parliament and obtaining, in effect, a re-delegation of the authority, on the following December 31, that bill would be repealed.

The first list that would be presented, if this bill were to become an act, would be presented to Parliament two years from the time that this bill would come into force as an act of Parliament. There is a lot of notice. No act of Parliament would be removed from the statute books until three years after that, so there is a lot of notice. The government has had, in each of these cases, and successive governments of different stripes have had in each of these cases, no less than 10 years, and by the time this bill comes into effect, at least 12 years old, and some sections of acts of Parliament on this list are approaching 20 years old, so this will not be a surprise to anybody.

My point is that Parliament having expressed its opinion and intent, ought to have some assurance that the government or the government after that, will act on that intent, or the government after that should be obliged to come back to Parliament and ensure they still have the authority that has been delegated to them by Parliament to make that determination.

The department had suggested, in the past, six amendments to this bill — and I agree with three of them. The first — and it is subject to an explanation which I hope to be able to ask about later — says that an act or a provision is excluded from the application that I am talking about if it is already in force in respect of anything or any part of Canada. I agree with that, if I understand it correctly, and I will want to ask some questions about that.

dérangerait pas vraiment. L'important c'est qu'en ce moment, en l'absence d'une intervention du législateur, quand un projet de loi a été présenté, adopté, qu'il a reçu la sanction royale et qu'il est devenu une loi du Parlement, cette loi peut, et c'est ce qui est arrivé dans les cas qui nous intéressent, rester dans les livres pratiquement *ad vitam aeternam*.

Ces mesures législatives pourraient, à un moment donné, être ressorties par un futur gouvernement et utilisées dans des circonstances inappropriées. En fait, le projet de loi S-5 permettrait de faire un grand ménage parce que, pour l'instant, toutes ces mesures qui dorment dans les livres pourraient être mises en vigueur à n'importe quel moment par n'importe quel parti au pouvoir.

Le premier projet de loi que j'ai préparé et présenté portait le numéro S-12. Il est devenu le projet de loi S-11 et c'est maintenant le projet de loi S-5. Aujourd'hui, il est légèrement différent de ce qu'il était au début.

L'objectif principal du projet de loi est que, dès le commencement des travaux d'une nouvelle législature pendant une année civile, le gouvernement dépose au Parlement une liste des lois ou des dispositions qui ont reçu la sanction royale, c'est-à-dire qui sont devenues des lois du Parlement, et qui ne sont pas en vigueur depuis neuf ans. Mais si le gouvernement ne revient pas devant le Parlement pour demander une nouvelle délégation de pouvoir, ces mesures législatives seraient automatiquement abrogées le 31 décembre suivant.

Si ce projet de loi devait être adopté, la première liste serait déposée devant le Parlement deux ans après l'entrée en vigueur de cette mesure. C'est long. Puis il faudrait encore attendre trois ans avant de pouvoir retirer une loi du Parlement de nos recueils; c'est donc beaucoup de temps. Les partis de différentes allégeances qui se sont succédé au pouvoir ont eu, pour chacun de ces cas, pas moins de 10 années — et d'ici à ce que ce projet de loi entre en vigueur, ils auront disposé d'au minimum 12 ans — pour les mettre en vigueur. Et n'oublions pas que certaines dispositions sont sur la liste depuis presque 20 ans. Alors, ce ne serait une surprise pour personne.

À mon avis, quand le Parlement a donné son opinion et exprimé sa volonté, il devrait avoir une certaine assurance que le gouvernement en place ou le gouvernement suivant se conformera à cette volonté, ou bien il faudrait que ce dernier revienne devant le Parlement pour s'assurer qu'il a toujours le pouvoir qui avait été conféré antérieurement pour prendre cette décision.

Par le passé, le ministère a proposé six amendements à ce projet de loi; je suis d'accord sur trois d'entre eux. Le premier — sur lequel j'aimerais demander des explications — dit qu'une loi ou une disposition est exclue de l'application dont je parle si elle est déjà en vigueur quelque part au Canada. Je suis d'accord sur ce point, si je le comprends bien, et j'aimerais poser quelques questions à ce sujet.

The second proposed amendment was that an act having been amended — which is not an uncommon occurrence — ought to restart the clock. I do not agree and will argue against that amendment to the present bill because it is a very easy thing to change, to exaggerate, a comma to a semicolon or an “and” to an “also” and the bill has been amended and the 10-year clock starts in. I do not think that is a good idea.

The third proposed amendment suggests the publication in the *Canada Gazette* of a list of all the acts to which this has applied. I agree with that and it is incorporated in the present bill.

The fourth recommendation was one that authorizes the Governor in Council to issue an exemption from this Act. That would, in my view, simply and completely obviate the point of the Act and I would oppose such an amendment.

The fifth one concerns the ability of the Minister of Justice to evaluate the effect of repealing acts that fall within the responsibility of other departments. After further consideration, they said they now believe that the concern can be addressed administratively through a consultative process without the need to amend the bill. I agree with that. That is moot.

I agree with the sixth proposal for amendment — it was a minor technical amendment — to amend the language in the English version; rather than saying “not brought into force,” replace that with the words “was not in force” in order to make that consistent with the French version. I agree with that.

I am going to quote some words of others about this bill rather than use my own because these people are more qualified than I am.

When he was responding at second reading of Bill S-12, Senator Kinsella said, “It is important for a number of reasons, not just in terms of housekeeping, but in terms of issues of substance.” Later, he said:

For example, section 248(4)(b) of the Emergencies Act was amended providing for the detention, imprisonment or internment of Canadian citizens or permanent residents within the meaning of subsection 2(1) of the Immigration and Refugee Protection Act, on the basis of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability. I find a provision like that in a statute to be morally and politically repugnant...

That provision has never been brought into force happily. If the government, in other circumstances, felt that those kinds of powers were necessary after a ten-year period, then the government could come back to Parliament and say, “We still need to have those kinds of measures.”

Selon le deuxième amendement proposé, il y aurait un nouveau délai en vigueur pour les lois qui ont été modifiées — chose assez courante. Je ne suis pas d'accord et je vais m'opposer à cet amendement parce que je trouve qu'il serait très facile de remplacer — pour caricaturer — une virgule par un tiret ou un « et » par un « aussi », dire qu'une mesure législative a été amendée et repousser ainsi son abrogation automatique de 10 ans. Je ne pense pas que ce soit une bonne idée.

Le troisième amendement propose la publication de la liste de toutes les lois concernées dans la *Gazette du Canada*. Je suis d'accord sur ce point et il a été ajouté au projet de loi.

La quatrième recommandation consiste à permettre au gouverneur en conseil d'accorder une exemption à cette loi. Selon moi, cela rendrait inutile, purement et simplement, l'objet de la mesure législative; je m'opposerais donc à cet amendement.

Le cinquième amendement concerne la capacité du ministre de la Justice d'évaluer l'effet de l'abrogation de lois qui relèvent d'autres ministères que le sien. Toutefois, après examen supplémentaire, on est arrivé à la conclusion que la question pouvait être réglée au moyen de mesures administratives, par la consultation, sans qu'il soit nécessaire d'amender le projet de loi. Je suis d'accord; n'en parlons plus.

Je suis aussi d'accord sur le sixième — un simple amendement de forme — pour modifier la formulation de la version anglaise; il s'agit de remplacer les mots « not brought into force » par les mots « was not in force » afin de rendre compatibles les versions française et anglaise. Je n'y vois aucun inconvénient.

Je vais maintenant citer certains propos d'autres personnes au sujet de ce projet de loi parce que ces dernières sont plus qualifiées que moi en la matière.

Au cours de la deuxième lecture, le sénateur Kinsella a dit, concernant le projet de loi : « Il est important pour plusieurs raisons, non seulement à des fins administratives, mais aussi pour des motifs sérieux. » Plus tard, il a ajouté :

Par exemple, le libellé de l'alinéa 248(4)b) de la Loi sur les mesures d'urgence a été modifié comme suit : « prévoyant, dans le cas d'un citoyen canadien ou d'un résident permanent au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, toute détention ou tout emprisonnement ou internement qui seraient fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques. » Je trouve répugnant aussi bien moralement que politiquement qu'une disposition de ce genre figure dans une loi.

Heureusement, cette disposition n'est jamais entrée en vigueur. Si, dans d'autres circonstances, le gouvernement avait l'impression d'avoir besoin de ce genre de pouvoirs après 10 ans, alors il pourrait se présenter à nouveau devant le Parlement pour en obtenir la reconduction.

Even though we have not brought them into force, we need to have in our back pocket the capacity to bring them into force. He went on to say:

There is a virtual principle or sunset principle contained in this bill that I find to be salutary from a human rights perspective, and it is one reason that I support this bill.

My third point, in conclusion, honourable senators, is it seems to me that there should be some kind of accounting for measures not been brought into force. Parliament should be told why these measures have not been brought into force.

To further quote Senator Kinsella, he said:

It is a good idea in terms of public policy...in terms of the security of the rights and freedoms of Canadians from measures that may have made sense at the beginning of a decade but make no sense at the end of the decade. The time line that is being proposed makes eminent sense.

At the time that we were last discussing this in this committee, a precedent was referred to, honourable senators, which was thought to be useful. It was a British case which had gone to the law lords and had to do with a British fire brigade which sought, in the interests of its pension funds, to oblige the government of Britain to bring into force certain provisions of an act which had not yet been brought into force and which were subject to a coming-into-force provision similar to one I am referring to in my bill.

The government declined to bring those sections of the act into force, and the fire brigades took the government to court to attempt to oblige the government to bring those sections into force since they had been passed by Parliament. The court, and eventually the law lords, responded saying it would be inappropriate for the courts to become involved and to force the government to bring sections of an act into force.

Lord Keith of Kinkel observed that the executive, "is unquestionably answerable to the Parliament" and that the failure of the Home Secretary, in this case who was specifically designated, "may be a breach of duty owed to Parliament, but that is a matter for Parliament to consider." He said that for the courts to find for the injured in this case, unions, would represent "an unwarrantable intrusion by the court... and an usurpation of the function of Parliament."

The fire brigades failed to have the courts oblige the government to bring those sections of the act into force. I would like to quote you some parts of the written judgments of the law lords having to do with the obligation of the government to act upon acts of Parliament when they have been delegated the authority to determine when they are brought into force. In this case the authority was to get delegated to the executive and specifically to the Home Secretary.

Même si elles n'ont pas encore pris effet, nous devons avoir la capacité de les mettre en vigueur. Il a ajouté :

Le projet de loi dont nous sommes saisis comporte un principe virtuel ou une disposition d'extinction que je trouve salubre sur le plan des droits de la personne. C'est l'une des raisons pour lesquelles j'appuie le projet de loi.

En conclusion, mon troisième point, honorables sénateurs, c'est que nous avons besoin, à mon avis, d'une comptabilisation quelconque des mesures qui n'ont pas été mises en vigueur. Le gouvernement devrait expliquer au Parlement pourquoi les dispositions en question n'ont pas encore pris effet.

Le sénateur Kinsella a ajouté :

C'est une bonne idée sur le plan de la politique publique. C'est aussi une bonne idée pour protéger les droits et libertés des Canadiens de mesures qui pourraient avoir été jugées sages une décennie plus tôt, mais qui ne le sont plus en ce moment. Le délai proposé est éminemment raisonnable.

La dernière fois que la question a été soulevée à ce comité, on avait jugé utile, honorables sénateurs, de se référer à un précédent. C'était en Grande-Bretagne, une affaire concernant des pompiers anglais qui avaient été renvoyée aux lords juges. Dans l'intérêt de la caisse de retraite des pompiers, on voulait obliger le gouvernement de Grande-Bretagne à donner force de loi à certaines dispositions d'une loi qui n'était pas encore entrée en vigueur et qui était assujettie à une disposition d'entrée en vigueur similaire à celle à laquelle je fais référence dans mon projet de loi.

Le gouvernement ayant refusé de le faire, les pompiers ont intenté des poursuites contre le gouvernement afin de l'obliger à mettre ces articles en vigueur, puisqu'ils avaient été adoptés par le Parlement. La cour, et finalement les lords juges, a répondu qu'il ne convenait pas aux tribunaux d'intervenir et de contraindre le gouvernement à mettre en vigueur des articles d'une loi.

Lord Keith of Kinkel a observé qu'« il ne fait aucun doute que le pouvoir exécutif est responsable devant le Parlement » et que le ministre de l'Intérieur, qui dans ce cas avait été spécifiquement désigné, a manqué à son devoir envers le Parlement, mais qu'il revenait à ce dernier de se pencher sur l'affaire. Il a affirmé que donner gain de cause aux parties lésées, dans le présent cas, aux syndicats, serait une intrusion injustifiée de la cour et une usurpation des fonctions du Parlement.

Les pompiers ont perdu leur cause. J'aimerais vous lire quelques extraits des jugements écrits des lords juges concernant l'obligation du gouvernement à donner suite aux lois du Parlement lorsque celui-ci est investi du pouvoir de fixer la date de leur entrée en vigueur. Dans le présent cas, le pouvoir avait été délégué à l'exécutif, soit au ministre de l'Intérieur.

Lord Browne-Wilkinson said that to hold that the executive has “an absolute and unfettered discretion” whether or not to bring a section of an Act into effect:

...would lead to the conclusion that both Houses of Parliament had passed the Bill through all the stages and the Act received the Royal Assent merely to confer an enabling power on the executive to decide at will whether or not to make the Parliamentary provisions a part of the law. Such a conclusion ... is not only constitutionally dangerous, but flies in the face of common sense.

He went on to say:

... It follows that the decision of the Secretary of State to give effect to the statement ... that ‘the provision in the Act of 1998 will not now be implemented’ was unlawful.

The law lords determined that the announcement by the Home Secretary that he would not, and the government would not, bring these provisions into effect was unlawful. I resume the quote. He said: “... The Secretary of State made the attempt to bind himself not to exercise the power conferred by s. 171(1). And such attempt was an unlawful act.”

In the act of Parliament being considered here, section 171 is the coming-into-force provision, delegating to the Home Secretary the power to determine the effective dates of sections 108 to 117:

... it would be most surprising if, at the present day, prerogative powers could be validly exercised by the executive so as to frustrate the will of Parliament expressed in a statute and, to an extent, to pre-empt the decision of Parliament....

Lord Mustill, writing in the same judgment, observes that:

... Parliament has its own special means of ensuring that the executive, in the exercise of delegated functions, performs in a way which Parliament finds appropriate ... for it is the task of Parliament and the executive, not the courts, to govern the country. In recent years however, the employment in practice of these specifically Parliamentary remedies has on occasion been perceived as falling short, and sometimes well short, of what was needed to bring the performance of the executive into line with the law, and with the minimum standards of fairness implicit in every Parliamentary delegation of a decision-making function.

Lord Lloyd of Berwick, writing in the same decision, said:

It might cause surprise to the man on the Clapham omnibus that legislative provisions in an Act of Parliament, which has passed both Houses of Parliament and received the Royal Assent, can be set aside in this way by a member of the executive. It is, after all, the normal function of the executive to carry out the laws which Parliament has passed, just as it is the normal function of the judiciary to say what those laws mean.

Lord Browne-Wilkinson a déclaré que « soutenir que le pouvoir exécutif possède le pouvoir discrétionnaire absolu de mettre ou non en vigueur l'article d'une loi » :

... équivaut à conclure que si les deux chambres du Parlement ont adopté le projet de loi à toutes les diverses étapes et que si la loi a reçu la Sanction royale, c'est uniquement pour permettre au pouvoir exécutif de décider selon son bon vouloir s'il y a lieu d'incorporer ce texte dans le droit. Une telle conclusion est non seulement dangereuse au plan constitutionnel, mais contraire au bon sens.

Il a ajouté :

... Il s'ensuit que la décision du secrétaire d'État de ne pas mettre en vigueur la disposition de la Loi de 1998 était contraire à la loi.

Les lords juges ont conclu que l'annonce du ministre de l'Intérieur à l'effet que ni lui, ni le gouvernement n'adopteraient les dispositions était contraire à la loi. Je résume ses propos : le ministre de l'Intérieur a tenté de déroger aux pouvoirs qui lui ont été conférés en vertu du paragraphe 1 de l'article 171. Il s'agit d'un acte illégal.

Dans la loi étudiée ici, l'article 171, soit la disposition d'entrée en vigueur, délègue au ministre de l'Intérieur le pouvoir de fixer les dates d'entrée en vigueur des articles 108 à 117 :

Ce serait on ne peut plus étonnant si, de nos jours, le pouvoir exécutif pouvait se prévaloir des prérogatives pour contrer la volonté exprimée dans cette loi par le Parlement et, dans une certaine mesure, pour écarter la décision de celui-ci.

Lord Mustill, dans sa décision, observe que :

Le Parlement possède ses propres moyens spéciaux pour s'assurer que le pouvoir exécutif exerce ses fonctions déléguées d'une façon que le Parlement juge appropriée, car c'est au Parlement et au pouvoir exécutif, et non aux tribunaux, qu'il incombe de gouverner le pays. Cependant, on a l'impression au cours des dernières années que le Parlement s'est servi insuffisamment — voire très insuffisamment — de ces moyens spéciaux pour rappeler le pouvoir exécutif à l'ordre et l'obliger à respecter la loi et un minimum d'équité dans l'exercice de chaque fonction de décision qu'il lui délègue.

Dans la même décision, Lord Lloyd of Berwick a déclaré :

Cela peut surprendre l'homme de la rue qu'un membre du pouvoir exécutif puisse écarter ainsi les articles d'une Loi du Parlement que les deux chambres du Parlement ont adoptée et qui a reçu la Sanction royale. Après tout, c'est la fonction normale du pouvoir exécutif d'appliquer les lois adoptées par le Parlement, et celle du système judiciaire d'en expliquer le sens.

He went on to say, on the executive:

I agree ... that s. 171(3) throws light on the purpose for which Parliament conferred on the Home Secretary the power to bring the sections into force. But quite apart from s. 171(3), I would construe s. 171 so as to give effect to, rather than frustrate, the legislative policy enshrined in ss. 108 to 117, even though those sections are not in force. The mistake ... is to treat the sections as if they did not exist. True, they do not have statutory force. But that does not mean that they are writ in water. They contain a statement of Parliamentary intention, even though they create no enforceable rights. Approaching the matter in that way, I read s. 171 —

— which is the Coming into Force Act —

— as providing that ss. 108 to 117 shall come into force when the Home Secretary chooses, and not that they may come into force if he chooses. In other words, s. 171 confers a power to say when, but not whether.

He stated, further:

If that is the right construction of s. 171, then the intention of Parliament in enacting that section is exactly, and happily, mirrored by the reaction of the hypothetical man on the Clapham omnibus. The Home Secretary has the power to delay the coming into force of the Statutory provisions in question; but he has no power to reject them or to set them aside, as if they had never been passed.

Lord Birkenhead, writing in the same decision, said:

Parliament enacts legislation in the expectation that it will come into operation. This is so even when Parliament does not itself fix the date on which that shall happen.

The law lords have, in their writings, I believe, pronounced in favour of the thrust behind the point of my bill. That is to say, there must be some reasonable circumspection of the time during which the executive may continue to operate on the basis of a delegated authority to determine the coming into force of what is, after all, an act of Parliament.

Thank you, chair.

The Chairman: Thank you, Senator Banks.

Senator Nolin: Thank you, Senator Banks. You raise an important question, and I thank you for raising it.

No one is questioning the power of Parliament to pass laws. However, we have to put that in balance with the right of the executive to choose, in the public interest, the appropriate moment to implement them. I think we both agree on that. The executive is more than the police of a law that was adopted by Parliament. How can we maintain that proper balance if we adopt your bill?

Il a ajouté au sujet du pouvoir exécutif :

Je conviens qu'à la lecture du paragraphe 3 de l'article 171, on comprend pourquoi le Parlement a conféré au ministre de l'Intérieur le pouvoir de mettre en vigueur ces articles. Cependant, mis à part ce même paragraphe, mon interprétation de l'article 171, c'est que la politique législative consacrée dans les articles 108 à 117 entre en vigueur au lieu d'être contrée, même si ces derniers ne sont pas en vigueur. L'erreur... est d'agir comme si ces articles n'existaient pas. Certes, ils n'ont pas force de loi, mais cela ne signifie pas qu'ils n'existent pas. Ils renferment une déclaration d'intention du Parlement, même s'ils ne créent aucun droit qu'on peut faire respecter. En abordant la question sous cet angle, je considère que l'article 171...

... soit la disposition d'entrée en vigueur...

... prévoit que les articles 108 à 117 entrent en vigueur à la date fixée par le ministre de l'Intérieur et non seulement selon son bon vouloir. Autrement dit, l'article 171 donne le pouvoir de fixer la date de leur entrée en vigueur mais pas celui de décider ou non de les mettre en vigueur.

Il a aussi déclaré :

Si telle est la juste interprétation de l'article 171, alors l'intention du Parlement d'édicter cet article est exactement, et heureusement, à l'image de la réaction de l'homme de la rue. Le ministre de l'Intérieur a le pouvoir de retarder l'entrée en vigueur des dispositions législatives en question, mais ne peut les rejeter ni les ignorer comme si elles n'avaient pas été adoptées.

Lord Birkenhead, qui a participé au même jugement, a dit :

Lorsque le Parlement adopte une loi, il s'attend à ce qu'elle soit mise en vigueur, même s'il n'en a pas lui-même fixé la date.

Je crois que d'après leur décision, les lords juges se prononcent en faveur de l'idée maîtresse de mon projet de loi. C'est donc dire qu'il doit y avoir une circonspection raisonnable quant à la période durant laquelle le pouvoir exécutif peut continuer d'exercer ses fonctions d'autorité déléguée si l'on veut fixer l'entrée en vigueur de ce qui est après tout une loi du Parlement.

Merci, madame la présidente.

La présidente : Merci, sénateur Banks.

Le sénateur Nolin : Merci, sénateur Banks. Vous soulevez une question importante, et je vous en remercie.

Personne ne remet en question le pouvoir du Parlement d'adopter des lois. Cependant, nous devons parvenir à un équilibre entre ce pouvoir et le droit du pouvoir exécutif de choisir, dans l'intérêt public, le moment opportun de leur mise en vigueur. Je crois que nous sommes tous deux d'accord là-dessus. Le pouvoir exécutif est plus que le gardien d'une loi qui a été adoptée par le Parlement. Comment pouvons-nous maintenir cet équilibre harmonieux si nous adoptons votre projet de loi?

Senator Banks: I do not think that the bill is an impediment to that balance. I think what the bill does, rather than getting in the way of that balance, is simply to ensure that that future government is obliged, at what I have arbitrarily suggested to be 10 years — it could be 15 or 20, but I think that 10 is a happy medium — to come back to Parliament by some means, and I do not suggest that I know enough about procedure to determine what that means should be, and say, “We still need to have in our back pocket the authority to bring this act of Parliament or this section of this act of Parliament into effect,” and to have Parliament, in effect, if you like, reiterate.

I understand why it is necessary to have coming-into-force sections, because there are all kinds of conditions precedent and things having to do with treaties and the like which need to be operating in the question of determining when an act or sections of an act will come into force. There are perfectly legitimate reasons. My only question is how long that goes on. I do not think that the balance that you quite rightly talk about is impeded or made unfair or unreasonable by saying that the government, the future government, needs to come back to Parliament by some means, in some way, wave a red flag and say, “We have not brought this into force. We are reminding you that this has not been brought into force. We are reminding you that we still need it, and here is why we still need it.” I want Parliament to be able to say yes or no again at that point. It is a reminder, and nothing more. I have used this term in discussions this morning with the folks from the department.

I am not suggesting that a bill needs to be reintroduced or a bill of reinstitution needs to be introduced. I do not know what the mechanics will be. That can be determined, and perhaps that ought to be a subject of an amendment to the present bill. I would agree with that as long as it is a great big red flag and not something that can be slipped under the door, attached to the tail of something else or made to seem insignificant, and not something that will be slipped into a committee and sluiced through the system.

The reason we had the notwithstanding clause worded the way it is, and the way it has to be worded the way it is in any bill that seeks to employ it, is so that it is a great big red flag saying, “We are going to break the law now, folks. We are going to contravene the Charter now.” That exactly is what I am talking about. I want the government to come back after 10 or however many years and say, “We have not brought this into force.” Otherwise, we are not paying attention to this. Most of us have not paid attention to these 47 acts of Parliament.

Senator Nolin: Probably 90 per cent of them are just sitting there.

Senator Banks: They are insignificant. However, there are entire bills here. The Motor Vehicle Emissions Act is here, lock, stock and barrel. It has never been brought into force. I suspect that if we looked at it now, we would not want it to be brought into force because it was devised at a time in which questions having to do with motor vehicle emissions

Le sénateur Banks : Je ne crois pas que cette mesure législative empêche cet équilibre. Selon moi, ce projet de loi, plutôt que de menacer cet équilibre, vise simplement à faire en sorte que le futur gouvernement soit obligé tous les dix ans, comme je l’ai suggéré arbitrairement — et ce pourrait être quinze ou vingt ans, mais dix ans me semblent raisonnables — de revenir présenter les lois au Parlement; je n’affirme pas connaître suffisamment le procédure pour indiquer les moyens à prendre pour ce faire, mais le gouvernement pourrait dire : « Nous avons toujours besoin du pouvoir de mise en vigueur de cette loi ou de cet article de loi », et le Parlement pourrait en fait reprendre le processus.

Je comprends pourquoi il est nécessaire d’avoir des articles d’entrée en vigueur : il faut en effet tenir compte de diverses conditions préalables et éléments relatifs à des traités et autres textes lorsqu’on fixe le moment de l’entrée en vigueur d’une loi ou d’un article d’une loi. Les raisons invoquées sont parfaitement valables. Ma seule question traite de la durée de ce processus. Je ne crois pas que l’équilibre dont vous parlez soit ébranlé ou rompu lorsqu’on dit que le gouvernement, le futur gouvernement, doit revenir devant le Parlement, d’une quelconque façon, sonner l’alarme et dire : « Nous vous rappelons que cette loi ou cet article n’a pas été mis en vigueur. Nous vous rappelons aussi que nous en avons toujours besoin et voici pourquoi. » J’aimerais qu’à ce moment-là, le Parlement puisse accepter ou refuser. C’est un rappel, c’est tout. J’ai utilisé ce terme dans des discussions que j’ai eues ce matin avec les gens du ministère.

Je ne prétends pas qu’un projet de loi doit être déposé de nouveau, ni non plus une mesure législative. Je ne sais pas quels mécanismes seront adoptés. On pourra le décider plus tard, et peut-être que cela devrait faire l’objet d’un amendement à ce projet de loi. J’accepterais ce principe dans la mesure où il s’agit d’une véritable sonnerie d’alarme et non de quelque chose qui soit glissé sous la porte, rattaché à autre chose ou dont la valeur serait amoindrie. Je ne voudrais pas non plus que ce soit relégué à un comité pour disparaître dans le système.

La disposition d’exemption est libellée ainsi, et devrait l’être, dans le cas de tous les projets de loi qui en auront besoin pour sonner l’alarme : « Attention, nous allons enfreindre la loi; nous allons contrevenir à la Charte ». C’est exactement ce que je veux dire. Je voudrais que le gouvernement, au bout de dix ans ou davantage, réexamine telle ou telle loi et dise : « Nous ne l’avons pas mise en vigueur ». Sinon, elle tombera dans l’oubli. La majorité d’entre nous ne se soucie guère de ces 47 lois.

Le sénateur Nolin : Probablement que 90 p. 100 d’entre elles sont toujours en attente.

Le sénateur Banks : Elles sont insignifiantes. Par contre, nous avons ici des mesures législatives en bonne et due forme, comme la Loi sur les émissions de véhicules automobiles. Elle n’a jamais été mise en vigueur. Je soupçonne que si nous l’examinions aujourd’hui, nous ne voudrions pas qu’elle le soit parce qu’elle a été rédigée à une époque où les questions relatives aux émissions

have been completely obviated by time and history. However, that bill is sitting there and can be brought into force tomorrow. It does not make sense.

Senator Nolin: It is a measure of cleaning up the past, for the most part, and there is a component of the appropriateness of re-alerting a Parliament, 10 years later, that there is something it should be aware of. That is your intent.

Senator Banks: Yes, and to ensure that that government, however far into the future, is obliged to make that warning to Parliament and to obtain, once again, Parliament's continued authority to have the right to determine the coming into force.

Mechanically, we will be dealing in the first instance. If this bill were to become an act tomorrow the first effect of the statutes that would be affected by it would happen three years after that. The bill allows two years before this bill comes into effect.

Senator Nolin: There would be a definite deadline.

Senator Banks: Yes, and it is three years after the fact. It would be in the first case a long list, longer than 47 because there have been some added to it since then. I know none have been taken from it since then.

The only time we will be dealing with a long list is that first occasion because after that, it will be a much smaller, shorter, less complicated list.

Senator Nolin: I remember being a young lawyer, reading the Quebec Environment Protection Act. There was a series of sections dealing with various industries, aluminium, not being into force. The obvious reason was the economy. I still do not know if those sections of the law are in force.

Let me give you a scenario and this will be my last question. Let us say that your bill is now the law of the land and we receive a bill with a notwithstanding clause, saying notwithstanding any other act of Parliament, this law will come into force at the pleasure of the Governor in Council.

Senator Banks: I am not smart enough to answer that question. I do not know what trumps what.

Senator Nolin: You understand that is a tool that Parliament can decide to give to the government at one point in the future.

Senator Banks: Yes.

Senator Nolin: You understand that.

Senator Banks: That within itself would be a great big flag and I would never vote for such a thing.

Senator Nolin: It reminds one of the Canadian Bill of Rights before we had the Charter.

des véhicules automobiles étaient différentes; elles ont totalement changé depuis. Toutefois, ce projet de loi attend toujours et pourrait être mis en vigueur dès demain, ce qui n'a aucun sens.

Le sénateur Nolin : Il s'agit, grosso modo, d'une mesure visant à remettre de l'ordre et qui renferme une partie soulignant l'opportunité d'avertir de nouveau le Parlement, 10 ans plus tard, qu'il devrait être au courant d'une certaine réalité. C'est bien là votre intention.

Le sénateur Banks : Oui, effectivement; il faut aussi s'assurer que le gouvernement, à n'importe quel moment, est obligé d'avertir le Parlement et doit obtenir de nouveau de ce dernier le pouvoir qui lui donne, comme toujours, le droit de décider de l'entrée en vigueur des lois.

Sur le plan technique, voyons ce qui se passe dans un premier temps. Si ce projet de loi devenait une loi demain, les premières répercussions ne se feraient sentir que dans trois ans. Le projet de loi prévoit deux ans avant la mise en vigueur.

Le sénateur Nolin : Une échéance précise serait fixée.

Le sénateur Banks : Oui, trois ans après coup. Dans un premier temps, la liste serait longue et renfermerait plus que 47 lois, parce que d'autres se sont ajoutées depuis. À ma connaissance, aucune de ces lois n'a été retirée de cette liste.

C'est la seule fois où la liste sera longue, car par la suite, elle sera beaucoup plus courte et moins compliquée.

Le sénateur Nolin : Je me souviens lorsque j'étais un jeune avocat avoir lu la Loi sur la qualité de l'environnement du Québec. Il y figurait une série d'articles ayant trait aux industries, à l'aluminium, et ils n'étaient pas en vigueur pour des raisons économiques évidentes. Je ne sais toujours pas si ces articles de la Loi sont entrés en vigueur.

Pour terminer, imaginons ce qui pourrait se passer : admettons que votre projet de loi fait partie des lois du pays et que nous sommes saisis d'une mesure législative renfermant une disposition d'exemption, soit que, par dérogation à toute autre loi du Parlement, cette loi entrera en vigueur au gré du gouverneur en conseil.

Le sénateur Banks : Je ne suis pas suffisamment intelligent pour répondre à cette question. Je ne sais pas ce qui l'emporterait.

Le sénateur Nolin : Vous comprenez qu'il s'agit bien d'un outil que le Parlement pourrait décider de remettre au gouvernement à un moment donné.

Le sénateur Banks : Oui.

Le sénateur Nolin : Vous le comprenez.

Le sénateur Banks : Ce serait très alarmant, et je ne voterais jamais en faveur d'une telle mesure.

Le sénateur Nolin : Cela nous rappelle la Déclaration canadienne des droits avant la Charte.

Senator Banks: Yes, I have prepared a stock amendment which I intend to use from this day forward. Each time there is a bill before the Senate, it contains a notwithstanding clause that amends it to say — the delegation is made to determine that it could come into force at a date and time to be determined by the Governor in Council — in the next paragraph, but if it has not been brought into force four years from the date on which it received Royal Assent, it is repealed.

Senator Nolin: Thank you.

Senator Ringuette: I am a new member of this committee, so therefore I am looking at your bill for the first time. I have now been given the list of 47 acts or sections, and the analysis that has been forwarded to us by Justice Canada.

I looked at the dates of these bills and all of a sudden, I am looking at the fact that members of Parliament and senators do bring forth private members' bills, as this one is, and sometimes they are not 100-per-cent favourable to the government in place. If your bill is not accepted by both Houses, then there might be entire private members' bills that have been approved and sanctioned but never enforced by the government, or sections of that they do not see in a favourable light but as parliamentarians representing the public, we see as needed.

Senator Banks: I do not think there are many private members' bills that have coming-into-force provisions in them. I do not know that. I am just guessing.

Senator Ringuette: It would be interesting to make that analysis. I do not know how many of these 47 we have here would include portions of, or entire, private members' bills.

Senator Banks: I should correct myself. Every bill has a coming-into-force provision. I doubt that many private members' bills have provisions which delegate the authority to determine the day of coming into force to the Governor in Council. I do not know that, but I doubt that it would be true.

Senator Ringuette: Many of these government bills come into force after the minister has drafted the regulations which we never see, of course.

Senator Banks: The Scrutiny of Regulations Committee sees them.

Senator Ringuette: I will probably have more questions when the Justice people are in front of us.

Senator Banks: I want to give an example to Senator Ringuette. I want to call your attention to two facts. First of all, the dates of the bills on the list that you referred to, many of them, you will note, say 1985. That is a reorganization date. Many of those bills, if not most of them, far predate 1985 by many years.

Le sénateur Banks : Oui, j'ai préparé un amendement que j'ai l'intention d'utiliser dorénavant. Chaque fois qu'un projet de loi est présenté au Sénat, il comporte une disposition d'exemption qui l'amende — pour conférer au gouverneur en conseil le pouvoir de fixer le jour et l'heure de son entrée en vigueur — au paragraphe suivant, s'il n'est pas entré en vigueur quatre ans après la date à laquelle il a reçu la sanction royale, il est abrogé.

Le sénateur Nolin : Merci.

Le sénateur Ringuette : Comme je suis nouvelle au comité, j'examine votre projet de loi une première fois. On m'a donné la liste des 47 lois ou articles, ainsi que l'analyse que nous a envoyée Justice Canada.

En regardant les dates de ces mesures législatives, je me suis tout à coup rendu compte que les députés et les sénateurs présentent des projets de loi d'initiative parlementaire, tout comme celui-ci, et que, parfois, ils ne sont pas entièrement favorables au gouvernement en place. Si votre mesure législative n'est pas acceptée par les deux Chambres, il se peut alors fort bien que des projets de loi d'initiative parlementaire ont été approuvés et sanctionnés, mais que le gouvernement ne les a jamais mis en vigueur, ou peut-être y a-t-il des articles qu'il voit d'un mauvais œil, alors qu'en qualité de parlementaires représentant le public, nous les jugeons nécessaires.

Le sénateur Banks : Je ne crois pas que beaucoup de projets de loi d'initiative parlementaire renferment des dispositions d'entrée en vigueur. Je ne le sais pas; je ne fais que le supposer.

Le sénateur Ringuette : Ce serait intéressant de faire cette analyse. J'ignore combien de ces 47 lois ou dispositions sont, en tout ou en partie, des projets de loi d'initiative parlementaire.

Le sénateur Banks : Permettez-moi de faire une rectification. Chaque projet de loi comporte une disposition relative à son entrée en vigueur. Je ne pense pas qu'un grand nombre de projets de loi d'initiative parlementaire renferment des dispositions qui délèguent au gouverneur en conseil le pouvoir de déterminer la date de leur entrée en vigueur. J'ignore si c'est le cas, mais je doute que ce le soit.

Le sénateur Ringuette : Bon nombre des projets de loi émanant du gouvernement entrent en vigueur après que le ministre a élaboré des règlements qu'on ne voit jamais évidemment.

Le sénateur Banks : Le comité d'examen de la réglementation les voit.

Le sénateur Ringuette : J'aurai probablement d'autres questions à poser quand les représentants du ministère de la Justice vont comparaître devant nous.

Le sénateur Banks : Permettez-moi de donner un exemple au sénateur Ringuette. Je veux attirer votre attention sur deux points. Premièrement, dans bien des cas, l'année indiquée dans les projets de loi qui figurent sur la liste dont vous parlez est 1985. C'est une année de réorganisation. Bon nombre des ces projets de loi, sinon la plupart, sont antérieurs de plusieurs années à 1985.

The second thing is what Senator Nolin pointed out to us. The Canadian Heritage Languages Institute Act was passed by Parliament and received Royal Assent in 1991. It is a great act. Parliament intended that this act should be given force and effect. It has to do with our heritage languages and setting up an institute to promote them.

It is not in effect. The reason it did not come into effect at the time, I am surmising, is that in 1991 we did not have a lot of money. It was put on the back burner. This act has never been brought forward. Now that we are in a surplus position, I think this act should be enacted but it will be in the attic and we will never hear about this act because it does not come to our attention. 1985 was a reorganization date and not the date on which these acts were originally given Royal Assent.

Senator Joyal: Senator Banks, there is an important principle involved in this bill which is fundamentally linked to the definition of what we call democracy. Democracy is a system through which the will of citizens are expressed in institutions that have the responsibility to frame that will into legal terms and to make it compelling to the executive, so that the executive has the responsibility of implementing it once Parliament has expressed its will in the usual form, that is, once the House of Commons, the Senate and Her Majesty have given Royal Assent.

By leaving legislation pending for so many years, to me it is a forfeiture of the will of Parliament. Democracy demands that citizens know with certainty what is the legislation to which they have to submit themselves, or they have to benefit from, as you said about the official languages institute that you mentioned.

The essential objective of putting a term to the absolute discretion of the executive over time, is to put a target date because if we do not, then it would become what I call "tyranny of the executive." The executive would not be justified to explain why they do not proclaim it. The bill has touched on something fundamental in the institution of Parliament: to ensure that this bill, as I have expressed before, remains totally objective. The important element is to ensure that we give way to the capacity of the government to govern, that is, at the point in time to revisit their capacity to proclaim or to not proclaim. If government does not revisit its will to proclaim, then the will of Parliament will supersede that discretion. That is essentially how the mechanics of Bill S-5 should be framed.

As you will recall, in previous discussions on this bill, we expressed that some aspects of it needed to be refined to manage that kind of balance in the system. Are you satisfied that you have answered the concerns expressed by the Department of Justice when we first began our study of the bill?

Senator Banks: Senator Joyal, it is interesting that someone smarter than I might want to introduce an amendment to this bill, which I would look at carefully, that would set out, in ways that I cannot conceive, the means by which that extension could

Le deuxième point que je veux porter à votre attention, c'est ce que le sénateur Nolin nous a fait remarquer. La Loi sur l'Institut canadien des langues patrimoniales, une grande loi je le précise, a été adoptée par le Parlement et a reçu la sanction royale en 1991. Le Parlement voulait que cette mesure législative, qui propose l'établissement d'un institut visant à promouvoir les langues patrimoniales, soit mise en vigueur.

Or, elle ne l'est pas. La raison pour laquelle elle n'est pas entrée en vigueur à ce moment-là, c'est parce que, je présume, l'argent se faisait rare en 1991. Donc, on l'a mise en veilleuse. On ne l'a jamais mise de l'avant. Comme on affiche aujourd'hui un excédent budgétaire, je crois qu'elle devrait maintenant être promulguée, mais elle sera reléguée aux oubliettes et nous n'en entendrons jamais parler parce qu'elle n'est pas portée à notre attention. L'année 1985 est une année de réorganisation, et non la date à laquelle ces lois ont initialement reçu la sanction royale.

Le sénateur Joyal : Sénateur Banks, il y a un principe important énoncé dans ce projet de loi, un principe fondamentalement lié à la définition de ce qu'on appelle la démocratie. La démocratie est un régime gouvernemental par lequel la volonté des citoyens est exprimée dans des institutions à qui incombe la responsabilité de traduire cette volonté en termes juridiques et de convaincre le pouvoir exécutif de la mettre en application une fois que le Parlement a donné son accord en bonne et due forme, c'est-à-dire après que la Chambre des communes, le Sénat et Sa Majesté ont accordé la sanction royale.

En laissant des mesures législatives en suspens pendant tant d'années, on bafoue à mon avis la volonté du Parlement. La démocratie exige que les citoyens connaissent avec certitude les mesures législatives auxquelles ils doivent se conformer, ou dont ils doivent tirer des bénéfices, comme dans l'exemple de l'institut des langues que vous avez soulevé.

Le fait de fixer, avec le temps, un terme à la discrétion absolue du pouvoir exécutif vise essentiellement à établir une échéance, car faute de le faire, on s'expose à ce que j'appelle la « tyrannie du pouvoir exécutif ». L'exécutif ne serait pas tenu d'expliquer pourquoi il ne promulgue pas une loi. Le projet de loi fait ressortir un élément fondamental de l'institution du Parlement, soit celui de veiller à ce que le projet de loi demeure entièrement objectif. L'important, c'est de permettre au gouvernement de gouverner et de réexaminer plus tard sa décision d'édicter ou non une loi. Si le gouvernement ne reconsidère pas sa décision, la volonté du Parlement aura préséance sur ce pouvoir discrétionnaire. C'est essentiellement de cette façon que les modalités d'application du projet de loi S-5 devraient être formulées.

On se souviendra que, dans le cadre de discussions précédentes sur ce projet de loi, on a mentionné que certaines parties du projet de loi devaient être peaufinées pour tenir compte de cet équilibre dans le système. Estimez-vous avoir répondu aux préoccupations que le ministère de la Justice a soulevées lorsque nous avons commencé à étudier le projet de loi?

Le sénateur Banks : Sénateur Joyal, c'est intéressant de voir que quelqu'un de plus intelligent que moi puisse vouloir proposer un amendement — que j'étudierais attentivement soit dit en passant — pour établir, d'une façon que je ne peux concevoir,

be obtained by the government, because you are right. The government has to be able to govern. I want to remind all of us that the executive to which this authority would be delegated is not the executive that would exercise executive authority at the time of such a repeal, or not, of the statute that would come into play. It would be a different group of people and that is part of the problem. If we were to say that we would delegate this authority to that ministry or to that Governor in Council, and that authority would end at the call of an election or the end of the next Parliament, then that would be fine. However, a different group of people would have this delegated authority given to them; they are not the same people to whom Parliament originally delegated that authority.

I anticipate that an amendment would need to be introduced to this bill to state the means by which the then executive could come back to Parliament years hence to state that it must retain the authority to bring a section of an act into force. As the bill stands, without an amendment, upon return to Parliament, the executive would lose this authority three years hence. That is because the bill, once passed, would not come into effect until two years after it receives Royal Assent. After that, another year would pass before anything would happen. That is the red flag that I referred to earlier when I answered another question.

I simply want to ensure that the means to include that in the bill is not by way of a simple amendment, because we could amend a phrase and start the clock again, or by way of a process that would have it fall under the Scrutiny of Regulations Committee, to which we in Parliament pay little attention; forgive me. There are better ways. I talked to officials from the Department of Justice this morning and mentioned that a process can look wonderful on paper, for example the former constitution of the U.S.S.R. There has never been a better constitution but there are practical effects when it comes down to the application of what is on that paper. There are better means by which an executive, through suasion and experience, and its application, can see things go through Parliament that do not have red flags attached and fireworks going off around them — things that can proceed through the system without a great deal of attention paid to them.

I would argue, and will argue, when such an amendment is made to this bill, which I anticipate, that it will need a great big red flag on it. The example I gave earlier was the kind of red flag that the notwithstanding clause in a given bill is intended to have. It is a big red flag that indicates we are about to contravene the Charter. In this case, I would like it to be a great big red flag that says, "This is an old piece of legislation, but we still need the authority to determine when it will be" — not, if it will be — "brought into force."

Senator Joyal: We can expect the Department of Justice to provide us with the substance of the amendments that should be added to Bill S-5 to ensure the balance of the interests of the government to govern and those of Parliament to remain master of the legislation and the will of the people. Senator Banks, do

des mesures qui permettraient au gouvernement d'obtenir cette prolongation, car vous avez raison : le gouvernement doit pouvoir être en mesure de gouverner. Je vous rappelle à tous que l'organe exécutif à qui on déléguerait ce pouvoir n'est pas celui qui exercerait le pouvoir exécutif au moment d'abroger ou non la mesure législative. Il s'agirait d'un différent groupe de personnes, et c'est en partie le problème qui se pose. Si on déléguait, disons, ce pouvoir à tel Conseil des ministres ou tel gouverneur en conseil, et que le pouvoir prenait fin au moment du déclenchement des élections ou à la fin de la prochaine législature, le problème ne se poserait pas. Or, dans le cas présent, ce pouvoir délégué serait conféré à un groupe de personnes autre que celui à qui le Parlement l'a délégué initialement.

Je m'attends à ce qu'il soit nécessaire d'apporter un amendement au projet de loi pour préciser les moyens par lesquels l'exécutif de l'époque pourrait revenir devant le Parlement plusieurs années plus tard pour dire qu'il doit conserver le pouvoir de mettre en vigueur un article de loi. D'après le libellé actuel du projet de loi, si le Parlement en est de nouveau saisi sans amendement, l'exécutif perdrait ce pouvoir dans trois ans. Cela s'explique par le fait qu'une fois adopté, le projet de loi n'entrerait en vigueur que deux ans après avoir reçu la sanction royale. Après cela, une autre année s'écoulerait avant que l'on puisse faire quoi que ce soit. C'est l'avertissement dont j'ai parlé lorsque j'ai répondu plus tôt à une autre question.

Je veux simplement m'assurer que cette disposition est incluse dans le projet de loi autrement que par un simple amendement, parce qu'on pourrait modifier une phrase et remettre l'horloge en marche, ou par un processus qui relèverait du Comité d'examen de la réglementation auquel le Parlement, je m'excuse de le dire, accorde peu d'attention. Il existe des meilleures façons de procéder. J'ai parlé à des représentants du ministère de la Justice ce matin et je leur ai fait remarquer qu'un processus peut sembler très bon en théorie. Prenons l'exemple de l'ancienne Constitution de l'URSS. Il n'y a pas de meilleure Constitution sur papier; toutefois, sa mise en application comporte des répercussions bien concrètes. L'autorité exécutive a de meilleurs moyens, comme la persuasion et l'expérience, pour faire adopter par le Parlement des mesures qui ne font pas trop d'éclat — de façon à ce qu'elles suivent la filière législative sans trop retenir l'attention.

Je soutiens que, lorsqu'un tel amendement sera apporté à ce projet de loi, et je m'y attends, il devra être assorti d'une sérieuse mise en garde. L'exemple que j'ai donné plus tôt est le genre d'avertissement que lance la disposition dérogatoire dans un projet de loi donné en indiquant clairement qu'on est sur le point de contrevenir à la Charte. Dans le cas qui nous intéresse, j'aimerais que l'avertissement précise qu'il s'agit d'une ancienne mesure législative, mais que nous avons tout de même besoin du pouvoir de déterminer quand, et non si, elle entrera en vigueur.

Le sénateur Joyal : On peut s'attendre à ce que les fonctionnaires du ministère de la Justice nous éclairent sur la teneur des amendements qui devraient être apportés au projet de loi S-5 pour veiller à respecter un équilibre entre les intérêts du gouvernement de gouverner et ceux du Parlement de rester maître

you expect that the justice department will come forward with the substance of what should be acceptable to ensure that objective is satisfied?

Senator Banks: I expect we might hear about it today. I want only to assure that it clearly circumscribes the tyranny to which you referred. In the absurd, Parliament, as other Parliaments have done from time to time, could pass a bill granting all authority to Don Cherry. That would be the will of Parliament. We could do that but if we do, there should be a time when someone would have to ask, "Do you still want to do this?"

Senator Joyal: I am sure there would be limits in place before we appointed Don Cherry but I would be the one to open a debate. If we are to be given the text of a proposed amendment later today, I would like to look at it and get your views on it so that we can make progress in the study of this bill.

Senator Banks: I will look to the views of others as well as my own, senator. Thank you.

The Chairman: Senator Banks, do you agree with the proposed process for appeals that was furnished by the justice department?

Senator Banks: One minute while I verify the version.

The Chairman: It is from December 31.

Senator Banks: I have not seen that one until just now.

The Chairman: You have a copy.

Senator Banks: I do and I do not agree with the second box, which says, "Committees study list and consider which Acts/provisions should be repealed." Allow me to finish reading it.

Senator Milne: On this point, may I just point out on some of these proposed amendments that I assume come from the justice department, on the one that I have here — Bill S-5, new clause 2.1 be amended by adding after line 19 — then go to subsection 5:

(5) The motion shall be debated without interruption for not more than one hour, during which time no senator or member may speak for more than ten minutes.

It seems to me that Justice Canada is displaying a vast ignorance of the *Rules of the Senate of Canada*.

Senator Banks: The Senate would never agree to such a thing.

Senator Milne: No.

Senator Joyal: On the question of procedure, maybe it would be a good thing to table those documents, so that they are printed in the minutes and we can refer to that. Perhaps somebody could move that those documents be circulated.

de la législation et de la volonté de la population. Sénateur Banks, prévoyez-vous que le ministère de la Justice apportera des précisions sur la teneur des amendements à apporter afin de respecter cet équilibre?

Le sénateur Banks : On pourrait en savoir un peu plus aujourd'hui. Je veux simplement m'assurer que la tyrannie à laquelle vous avez fait allusion est bien circonscrite. Si on pousse le raisonnement jusqu'à l'absurde, le Parlement pourrait — comme il est arrivé à d'autres parlements de le faire — adopter un projet de loi qui confère tous les pouvoirs à Don Cherry. Ce serait alors la volonté du Parlement. On pourrait le faire, mais si tel était le cas, il faudrait que quelqu'un puisse à un moment donné pouvoir intervenir et demander si c'est encore ce qu'on souhaite.

Le sénateur Joyal : Je suis certain qu'il y aurait des restrictions en place avant de nommer Don Cherry, et je serais le premier à lancer le débat. Si on nous remet l'amendement proposé plus tard aujourd'hui, j'aimerais y jeter un coup d'œil et recueillir votre point de vue à ce sujet afin de faire avancer l'étude de ce projet de loi.

Le sénateur Banks : Sénateur, je vais réfléchir aux observations des autres et aux miennes. Merci.

Le président : Sénateur Banks, êtes-vous en faveur du processus d'appel proposé par le ministère de la Justice?

Le sénateur Banks : Si vous me donnez une minute, je vais vérifier la version.

Le président : C'est celle du 31 décembre.

Le sénateur Banks : Je ne l'avais jamais vue avant aujourd'hui.

Le président : Vous avez un exemplaire.

Le sénateur Banks : J'approuve et je n'approuve pas le texte qui figure dans la deuxième boîte et qui dit : « Les comités étudient la liste et se penchent sur lesquelles des lois/dispositions devraient être abrogées ». Laissez-moi finir de lire le texte.

Le sénateur Milne : Sur ce point, puis-je attirer votre attention sur certains des amendements proposés qui, je suppose, proviennent du ministère de la Justice, et plus particulièrement sur l'article 2.1 qui stipule que le projet de loi S-5 soit modifié par adjonction, après la ligne 19 et, plus bas, le paragraphe 5 dit :

(5) La motion fait l'objet d'un débat ininterrompu d'une durée maximale d'une heure, le temps de parole étant limité à dix minutes par sénateur ou député.

Il me semble que le ministère de la Justice fait preuve d'une méconnaissance assez flagrante du *Règlement du Sénat du Canada*.

Le sénateur Banks : Le Sénat n'approuverait jamais cela.

Le sénateur Milne : Non.

Le sénateur Joyal : Au sujet de la procédure, ce serait peut-être une bonne chose de déposer ces documents de façon à ce qu'ils figurent dans le procès-verbal et que nous puissions nous y référer. Quelqu'un pourrait peut-être proposer que ces documents soient distribués.

The Chairman: Do you all have copies?

Senator Milne: So the minutes will reflect what we are speaking of.

Senator Banks: In answer to your question, chair, as I said, I am looking at this diagram for the first time. I will leave it to later discussion to determine whether this is appropriate. I have some reservations about it on the face of it.

The Chairman: May I suggest that you remain in the room while we hear from the officials from Justice Canada.

Senator Banks: I certainly will, thank you.

The Chairman: We will now hear from Mr. John Mark Keyes, Assistant Deputy Chief, Legislative Counsel from the Drafting Services Group and Ms. Christine Landry, Senior Counsel with the Legal and Policy Advisory Section.

[Translation]

Mr. John Mark Keyes, Acting Deputy Chief, Legislative Counsel Drafting Services Groups, Justice Canada: It is a pleasure for me to appear before this committee to discuss Bill S-5, the sponsor of which is Senator Banks. We closely followed your proceedings on the previous bills, namely Bill S-12 and Bill S-11, and we want to take this opportunity to do what we can to help.

We recognize the value of the proposed legislation, in that it creates a mechanism which, on the one hand, will prompt the government to review on a regular basis the advisability of enforcing legislation or certain legislative provisions, and, on the other hand, will allow for the review of legislation and the repeal of provisions that no longer serve a purpose.

In addition to presenting testimony to the committee, we have met with Senator Banks on several occasions to discuss his bill and possible amendments to improve upon its provisions. As I indicated earlier, the Senator has addressed a few of our concerns. Moreover, we have noted certain amendments, particularly to clause 4 which provides for a list of acts and provisions that have been repealed to be published in the *Canada Gazette*.

[English]

When we appeared before the committee in April of last year, we discussed two additional changes that our minister supports. We are here today to continue to advance those as changes for your consideration.

The first change concerns the repeal of provisions that have been amended since their original enactment. The bill, as tabled, would repeal these provisions if enacted more than 10 years ago. However, this would leave behind an amendment to a provision that has ceased to exist. This would cause confusion.

Le président : En avez-vous tous un exemplaire?

Le sénateur Milne : De cette façon, notre discussion sera consignée au compte rendu.

Le sénateur Banks : Pour répondre à votre question, monsieur le président, comme je l'ai dit plus tôt c'est la première fois que je prends connaissance de ce diagramme. Je vous dirai plus tard si j'estime qu'il est approprié ou non. À première vue, j'ai certaines réserves.

Le président : Puis-je vous suggérer de demeurer dans la salle pendant le témoignage des représentants de Justice Canada?

Le sénateur Banks : C'est certainement ce que je vais faire, merci.

Le président : Nous allons maintenant entendre M. John Mark Keyes, qui est sous-chef par intérim et conseiller législatif du Groupe des services de rédaction, et Mme Christine Landry, qui est avocate-conseil à la Section des services consultatifs.

[Français]

M. John Mark Keyes, premier conseiller législatif adjoint par intérim, Groupe des services de rédaction, Justice Canada : C'est un plaisir de comparaître à votre comité pour discuter du projet de loi S-5 dont le sénateur Banks est parrain. Nous avons suivi de très près vos délibérations sur les projets de loi précédents qui étaient les projets de loi S-12 et S-11, et nous saisissons l'occasion de faire ce que nous pouvons pour vous aider.

Nous reconnaissons la valeur de ce projet de loi pour créer un mécanisme, d'une part qui inciterait le gouvernement à revoir régulièrement l'opportunité de mettre en vigueur les lois ou certaines de leurs dispositions et, d'autre part, qui effectuerait une révision des lois en enlevant les dispositions qui ne sont plus utiles.

En plus de comparaître devant ce comité, nous avons rencontré le sénateur Banks à plusieurs reprises pour discuter de son projet de loi et des amendements qui pourraient l'améliorer. Le sénateur a répondu, comme il le disait tout à l'heure, à quelques-unes de nos préoccupations et, d'ailleurs, nous avons noté qu'il avait apporté des changements à son projet de loi, notamment à l'article 4 qui prévoit la publication dans la *Gazette du Canada* de la liste des lois et des dispositions abrogées.

[Traduction]

Quand nous avons témoigné devant le comité en avril de l'année dernière, nous avons discuté de deux modifications supplémentaires qui reçoivent l'appui de notre ministre. Nous sommes ici aujourd'hui pour continuer à faire valoir ces modifications afin que vous les preniez en considération.

La première concerne l'abrogation des dispositions qui ont été amendées depuis leur promulgation initiale. Dans sa forme actuelle, le projet de loi permettrait d'abroger ces dispositions si elles ont été édictées il y a plus de 10 ans. Toutefois, on laisserait derrière un amendement à une disposition qui a cessé d'exister. Cela créerait de la confusion.

What would be the effect of an amendment to a provision that has been repealed, that has ceased to exist? This is far from clear, particularly if the amendment relates only to a portion of a repealed provision.

We would suggest that when a provision is amended, the amendment should be considered as injecting legislative activity into the provision — in a sense, renewing it. Accordingly, the clock for bringing the provision into force would be reset so that it begins ticking from the time of the amendment, rather than from the original enactment of the provision.

I would note that the Province of Nova Scotia has considered this issue when, in 2001, it enacted legislation similar to Senator Bank's proposal — legislation for repealing provisions that have not come into force. In the case of the Nova Scotia act, the time period is five years.

The Interpretation Act of Nova Scotia was amended to add a new section 22(a). This section prolongs the period for repeal, as we have suggested for Bill S-5, by restarting the repeal period at the date of the latest amendment to the provision that was amended.

The second change that we have suggested would deal with the automatic nature of the repeal after 10 years. Although the passage of 10 years suggests that a provision is not needed, it is not conclusive. There may be a case for keeping the provision on the books a little longer so that it can fulfill Parliament's purposes in enacting it.

There are many possible reasons for keeping a provision on the books. For example, when an act involves provincial and territorial governments, time may be needed to make the administrative arrangements necessary to bring the act into force. The Contraventions Act is one example that we have in federal legislation today. Similar reasons may arise when an act involves an international agreement, particularly one that must be ratified by a number of other countries. Ratification may take some time.

Because good reasons may exist for keeping a provision on the books, we would suggest that there be an opportunity for parliamentarians to consider whether, in fact, an act or a provision should be repealed. If the repeal is to take place on their watch, they should have a say in its repeal.

To accomplish this, we have suggested that the bill be amended to include a procedure for reviewing whether acts and provisions ought to be repealed. This procedure would be modeled on Bill C-205, enacted a couple of years ago, which enacted an amendment to the Statutory Instruments Act. It added section 19.1 to the Statutory Instruments Act.

It is included in the documents that we have circulated for your consideration. One of the charts is our proposed procedure for Bill S-5. The other chart shows you an outline of the procedure under Bill C-205, the Statutory Instruments Act provision.

Quel serait l'effet d'une telle situation? C'est très difficile à dire, particulièrement si l'amendement porte seulement sur une partie de la disposition abrogée.

Nous proposons que, lorsqu'on modifie une disposition, la modification soit considérée comme un moyen de redonner une vie législative à la disposition — de la renouveler, en quelque sorte. Ainsi, la date d'entrée en vigueur de la disposition serait modifiée pour coïncider avec celle de l'adoption de l'amendement; elle ne correspondrait plus à la date de promulgation initiale de la disposition.

Je signale que la province de la Nouvelle-Écosse s'est penchée sur cette question, lorsqu'elle a adopté, en 2001, une disposition allant dans le même sens que la proposition du sénateur Banks, c'est-à-dire une mesure législative visant à abroger les dispositions qui n'ont pas été mises en vigueur. Dans le cadre de la loi néo-écossaise, le délai prévu est de cinq ans.

On a modifié la Loi d'interprétation de la Nouvelle-Écosse pour y ajouter le paragraphe 22(a). Cette disposition prolonge la période prévue pour l'abrogation, comme nous l'avons proposé pour le projet de loi S-5, en ramenant le début de la période d'abrogation à la date de la dernière modification.

Le deuxième changement que nous avons proposé concerne le caractère automatique de l'abrogation après 10 ans. On pourrait conclure qu'une disposition qui n'a pas été mise en vigueur au bout des 10 ans n'est pas nécessaire, mais ce n'est pas un motif suffisant. Il peut y avoir des raisons de conserver officiellement une disposition, au moins quelque temps encore, pour qu'elle satisfasse aux objectifs du Parlement.

Il existe de nombreuses raisons de maintenir officiellement une disposition. Par exemple, lorsqu'une loi fait intervenir des gouvernements provinciaux et territoriaux, il peut s'avérer nécessaire de disposer de temps afin d'élaborer les ententes administratives requises pour donner effet à cette loi. Au palier fédéral, la Loi sur les contraventions en est un bon exemple. Des raisons semblables peuvent être invoquées lorsqu'une loi prévoit un accord international, particulièrement si celui-ci doit être ratifié par plusieurs pays. La ratification prend souvent du temps.

Étant donné qu'il existe de bonnes raisons de conserver officiellement une disposition, nous proposons que les parlementaires aient la possibilité de voir si une loi ou une disposition doit être abrogée. Si l'abrogation doit avoir lieu pendant leur mandat, ils devraient avoir leur mot à dire.

Pour ce faire, nous proposons que le projet de loi soit amendé, de façon à inclure une procédure permettant d'examiner si les lois et les dispositions méritent d'être abrogées. Celle-ci pourrait suivre le modèle utilisé pour le projet de loi C-205, qui a été adopté il y a quelques années pour modifier la Loi sur les textes réglementaires, en y ajoutant l'article 19.1.

Ces renseignements figurent dans les documents que nous vous avons distribués. L'un des tableaux explique le processus que nous proposons pour le projet de loi S-5. L'autre présente un aperçu du processus prévu en vertu du projet de loi C-205 qui modifie la Loi sur les textes réglementaires.

We have also drafted motions to add this process to the bill.

Senator Milne: Excuse me, sir, I have just heard from the interpreters in English and they do not have a text. They are trying to follow as best they can, but they are asking you to slow down a little bit.

Mr. Keyes: We have also drafted motions, which have been circulated for your consideration as well, to add this process to the bill, as well as to make the first change I discussed earlier — to reset the appeal period.

Finally, when we appeared previously, we had circulated a table that we prepared listing the acts or provisions that would be affected by the bill if it were enacted. We have now updated this list to cover provisions that would be affected if the bill were enacted this year, and if, as it provides, it were to come into force two years later in 2007. I believe copies of that table have also been circulated.

We would welcome any questions or comments that the honourable members of this committee may have about our proposed changes, and the motions that we would propose to accomplish them. I would also indicate that we are certainly more than prepared to work with Senator Banks in trying to modify what we have proposed. I am quite encouraged by his comments that his concerns might be met by putting in a red flag. I believe there is great scope for accommodating that in the procedure that we have put forward.

The Chairman: At the April 2004 meeting of this committee, Senator Joyal mentioned a Supreme Court of Canada decision in a referendum case. The court stated that we cannot change the legislation capacity only with an act of Parliament. The mechanism proposed has an impact on the abrogation process itself. Are you in a position to address the constitutional issue related by the committee in April 2004?

Mr. Keyes: The view that I expressed before, and I would repeat it today, is that I do not believe there is a constitutional problem raised with this bill. The bill establishes a mechanism for repeal. That mechanism is before Parliament; and if the bill is passed, it will have been approved as a piece of legislation.

In principle, what is proposed is not different from other statutes that have built into them sunset provisions, for example, which provide that the act is repealed after a certain period of time. There is also a provision in section 2(2) of the Interpretation Act that provides a deemed repeal in the case of provisions that are spent or no longer operative. We have examples of Parliament anticipating a repeal that takes place some time later but takes place according to rules that have been established by Parliament itself. In our view, that overcomes any constitutional difficulty about changing the enactment process.

Nous avons également rédigé des motions pour inclure ce processus dans le projet de loi.

Le sénateur Milne : Excusez-moi, monsieur, mais je viens d'entendre les interprètes dire qu'ils n'ont pas le texte sous les yeux. Ils tentent de vous suivre le mieux possible, mais ils vous demandent de parler un peu plus lentement.

M. Keyes : Nous avons également rédigé des motions, qu'on vous a distribuées, pour inclure ce processus dans le projet de loi ainsi que pour apporter le premier changement dont j'ai parlé plus tôt visant à modifier la période d'abrogation.

Enfin, lorsque nous avons comparu précédemment devant le comité, nous vous avons remis une liste des lois ou des dispositions qui seraient touchées par le projet de loi s'il était adopté. Nous l'avons mise à jour pour inclure les mesures législatives visées si le projet est adopté cette année, et si, comme le prévoient les dispositions, il entre en vigueur dans deux ans, soit en 2007. Je crois que des exemplaires de cette liste ont également été distribués.

Je serai heureux de répondre aux questions que vous pourriez avoir sur les changements que nous suggérons et sur les motions que nous proposons pour les mettre en oeuvre. Je tiens également à signaler que nous sommes certainement plus que disposés à travailler avec le sénateur Banks, pour essayer d'améliorer ce que nous avons proposé. Je suis très encouragé par ses propos voulant qu'une mise en garde pourrait suffire à répondre à ses préoccupations. Je crois que la procédure que nous proposons nous laisse une bonne marge de manœuvre pour le faire.

Le président : Au cours d'une des séances que nous avons tenues en avril 2004, le sénateur Joyal a parlé de la décision de la Cour suprême dans une affaire portant sur un référendum. Le tribunal a alors tranché qu'on ne pouvait pas modifier le pouvoir législatif par une simple loi du Parlement. Le mécanisme proposé a une incidence sur le processus d'abrogation. Pouvez-vous répondre à la question que le comité a soulevée en avril 2004 au sujet de la constitutionnalité de la mesure?

M. Keyes : Ce que j'ai dit à ce moment-là, et je le répète aujourd'hui, c'est qu'à mon avis le projet de loi ne soulève pas de problème sur le plan constitutionnel. Il établit un mécanisme d'abrogation, dont le Parlement est maintenant saisi. Si le projet de loi est adopté, le mécanisme sera accepté comme une mesure législative.

En principe, ce qu'on propose n'est pas différent des dispositions de réexamen par exemple que renferment d'autres lois et qui prévoient leur abrogation après une période de temps donnée. La Loi d'interprétation comporte également une disposition au paragraphe 2(2) qui prévoit l'abrogation de dispositions lorsqu'elles sont caduques ou qu'elles ne sont plus en application. Il y a des cas où le Parlement prévoit qu'une loi sera abrogée plus tard, mais selon les règles que le Parlement a lui-même établies. À notre avis, cela règle toute difficulté d'ordre constitutionnel que pourrait soulever la modification du processus de promulgation.

[Translation]

Senator Rivest: I would like to emphasize the merits of Senator Banks' initiative. I believe that with the Senator's cooperation, we will have a mechanism in place for repealing statutes that no longer have any significance for Canadians in general.

You referred to an analogous provision in Nova Scotia. Do any of the other provinces have plans to bring in a similar initiative to repeal legislation that is no longer of any real value to the public?

Mr. Keyes: To my knowledge, Nova Scotia is the only province to have brought in such a provision. There is no comparable mechanism in place elsewhere in the country.

Senator Rivest: Quebec, for instance, has at certain times revised its statutes. When the provinces and the Justice Department undertake this kind of statute revision process, do they not seize upon the opportunity to clean up their legislation, so to speak?

Mr. Keyes: That is exactly what happens. Each time statutes are revised, outdated provisions and those that serve no useful purposes are repealed. At the federal level, we have the miscellaneous statute law amendment process. This process is employed on a regular basis to make minor legislative changes, and, on occasion, to repeal certain provisions as well.

Senator Rivest: Statute revision is an administrative, not legislative, process whereby officials do not actually repeal statutes as such. They remain on the books. However, there is no legislative mechanism in place to repeal a statute that is not in force. Senator Banks' initiative will create such a legislative mechanism to repeal legislation that is no longer relevant.

Mr. Keyes: You are correct about the statute revision process at the provincial level. Normally, this is a function of the executive branch of government. The process is somewhat different at the federal level. The revised statutes must be tabled to Parliament. Another piece of legislation, the Statute Revision Act, is required and it is this act that receives royal assent.

Senator Rivest: In provincial jurisdictions, is there no statute to validate this process?

Mr. Keyes: In certain provinces, there is one.

Senator Rivest: We do have this type of legislation on the books in Quebec.

Mr. Keyes: That is correct. Statute revision legislation provides for delegated authority, but the actual revision itself is not debated or brought forward by the legislature.

[English]

Hon. Pierette Ringuette: I am looking at the suggested amendments that you have brought forward. One is that clause 3 on page 1 be amended by replacing lines 20 to 24 and rewording clause 3 as follows:

[Français]

Le sénateur Rivest : Je voudrais souligner les mérites de l'initiative du sénateur Banks. Je pense qu'avec sa collaboration, il y aura effectivement un processus pour se défaire des lois qui n'ont plus de signification pour l'ensemble des Canadiens.

Vous avez mentionné qu'en Nouvelle-Écosse, il y a une disposition analogue. Y a-t-il d'autres provinces qui ont l'intention d'avoir une initiative analogue de façon à se débarrasser des lois qui n'ont plus d'effet véritable pour la population?

M. Keyes : À ma connaissance, il n'y a que la Nouvelle-Écosse qui a sanctionné une telle disposition. Dans les autres provinces, il n'y a pas de mécanisme semblable.

Le sénateur Rivest : Par exemple, au Québec, à certaines périodes, on fait ce qu'on appelle les « statuts refondus ». À l'occasion du processus de refonte des lois, est-ce que les provinces et les ministères de la Justice ne procèdent pas justement à ce genre de nettoyage dans la législation au moment où ils refondent les statuts?

M. Keyes : C'est exactement cela. À chaque refonte, on saisit l'occasion pour enlever les dispositions désuètes, inutiles, afin de nettoyer les lois. Au niveau fédéral, nous avons le processus de la loi corrective. C'est un programme assez régulier afin d'apporter des changements mineurs, mais à l'occasion, on inclut également des abrogations.

Le sénateur Rivest : Le processus de refonte des statuts est un processus administratif et non législatif. Les fonctionnaires n'abrogent pas la loi; elle reste toujours là. Ils ne l'insèrent pas dans le document et il n'y a pas de processus législatif qui change la nature d'une loi qui n'est pas en application du tout. Avec l'initiative du sénateur Banks, il y aura une intervention législative qui supprimera des lois qui n'ont plus de portée.

M. Keyes : Vous avez raison en ce qui concerne la révision à l'échelle provinciale; normalement, c'est une fonction exécutive. Au niveau fédéral, le processus est un peu différent. Il faut déposer la refonte devant le Parlement. Il faut une autre loi — la loi de révision —, et cette loi de révision est sanctionnée.

Le sénateur Rivest : Dans les juridictions provinciales, il n'y a pas de loi qui tend à valider le processus?

M. Keyes : Dans certaines provinces, c'est le cas.

Le sénateur Rivest : Au Québec, nous avons cette loi.

M. Keyes : Effectivement. Il existe un pouvoir délégué en vertu d'une loi de refonte, mais la refonte même n'est pas débattue ou présentée par la législature.

[Traduction]

Le sénateur Ringuette : Je regarde les propositions d'amendement que vous avez présentées. Un des amendements propose que l'article 3, à la page 1, soit modifié par substitution aux lignes 20 à 23 de ce qui suit :

When each House has adopted a report in respect of the same annual list, every Act or provision that is indicated for repeal in both reports and is not in force by December 31 following their adoption is repealed on that day.

That seems to undermine our normal legislative process of the House of Commons adopting bills or reports and then referring them to the Senate. This seems to say that the report will be tabled in both Houses at the same time, that both Houses will deal with it at the same time, and that both Houses will have to concur in their recommendations. If one House reports slightly differently in regard to one section of a bill to be repealed, the whole process is invalid because the reports do not concur.

I am not a legal mind, but this does not follow our parliamentary process.

Another amendment is that Bill S-5 be amended by adding after line 19 on page 1 the following:

2.1(1) A list laid before either House is referred to the committee of that House —or to the joint committee...

These amendments seem to dictate how we will manage our business with regard to the issues involved in this bill; therefore, I have great reservations. I have not had the time to look at the other two recommended amendments.

Mr. Keyes: I suggest the starting point should be to look at the bill as Senator Banks has proposed it. The repeal under that process takes place on the basis of a list that the Minister of Justice prepares, without any further involvement by either House of Parliament. The list is prepared and within a year any provisions on that list that are still not in force are repealed, so there is no further involvement. It is an automatic mechanism in the bill.

We are proposing additional parliamentary involvement — involvement by each House — in this process so that each House can look at the list. Rather than it simply being a list prepared by the Minister of Justice, the list would also be examined by committees of both Houses.

The procedure is based fairly closely on the procedure for the annulment of regulations that is found in section 19.1 of the Statutory Instruments Act.

Senator Ringuette: Do you not find that the way Senator Banks is proposing the bill does not put the onus on Parliament, but rather on the minister and the related department, to justify the reinforcement of authority on that section to Parliament? You are suggesting a reverse process here, that the onus be on Parliament.

Mr. Keyes: The proposed procedure is designed to allow the list to go through fairly quickly. Only if one of the committees decides that something should be struck off the list and reports that, will it be struck off the list.

Une fois que chacune des chambres a adopté un rapport découlant de la même liste annuelle, est abrogé le 31 décembre qui suit la dernière en date des adoptions toute loi ou disposition dont l'abrogation est prévue par les deux rapports et qui n'est pas encore en vigueur à cette date.

Cela semble miner le processus législatif normal selon lequel la Chambre des communes adopte les lois ou les rapports avant de les renvoyer au Sénat. On semble laisser entendre que le rapport sera déposé en même temps dans les deux chambres, que toutes deux devront l'étudier en même temps et qu'elles devront présenter les mêmes recommandations. Si, à l'égard d'un article d'une loi à abroger, le rapport d'une chambre est légèrement différent de celui de l'autre, l'ensemble du processus n'est pas valide parce que les deux rapports ne concordent pas.

Je ne suis pas juriste, mais cela ne semble pas respecter notre processus parlementaire.

Un autre amendement prévoit que le projet de loi S-5 soit modifié par adjonction, après la ligne 19, à la page 1, de ce qui suit :

2.1(1) Est saisi d'office de la liste le comité de chacune des chambres désigné par le règlement de la chambre en question, ou le comité mixte...

Ces amendements semblent nous dicter la manière de mener nos travaux dans le contexte de ce projet de loi, et c'est pourquoi j'ai de sérieuses réserves. Je n'ai pas eu le temps de jeter un coup d'œil aux deux autres amendements.

M. Keyes : Je suggère qu'on commence d'abord par examiner le projet de loi que le sénateur Banks a proposé. Dans cette mesure législative, l'abrogation est faite en fonction d'une liste préparée par le ministre de la Justice, sans aucune autre intervention de la part de l'une ou l'autre des chambres du Parlement. La liste est établie et, dans un délai d'un an, toutes les dispositions qui y figurent et qui ne sont pas encore en vigueur sont abrogées, donc les chambres n'interviennent pas. C'est un mécanisme automatique du projet de loi.

Nous proposons une intervention supplémentaire des deux chambres du Parlement dans le cadre du processus de façon à ce que chacune d'elles puisse examiner la liste. Plutôt que d'être simplement préparée par le ministre de la Justice, la liste ferait l'objet d'un examen par des comités des deux chambres.

La procédure s'inspire beaucoup de celle prévue pour l'abrogation des règlements qu'on trouve à l'article 19.1 de la Loi sur les textes réglementaires.

Le sénateur Ringuette : Ne trouvez-vous pas qu'en vertu du projet de loi proposé par le sénateur Banks, la responsabilité de justifier le renforcement du pouvoir à l'égard de cette disposition est imposée au ministre et au ministère plutôt qu'au Parlement? Dans ce que vous proposez, c'est l'inverse, car cette responsabilité incombe au Parlement.

M. Keyes : La procédure proposée vise à permettre à la liste de franchir toutes les étapes assez rapidement. Une mesure sera rayée de la liste uniquement si un des comités le décide et qu'il en fait rapport.

It stays on the list unless one of the committees takes action to remove it. Once the report is made to each House, the report will be deemed adopted unless a motion is tabled to debate the report and to bring further changes to the report.

As I said, this is modelled on the procedure for the annulment of regulations, intended to put the default on annulment and to require the government to come forward and justify why the regulation should not be annulled.

Similarly, under the Bill S-5 procedure we are proposing the government would have to come before the committee and justify why a particular provision has to be taken off. It would have to convince the committees it needs to be taken off. The onus is on the government to take things off the list.

Senator Milne: I would suggest very strongly that you confer with Senator Banks about these amendments. I am looking at this same at one that Senator Ringuette was looking at, the second amendment, the long one. Looking at 2.1(4) and 2.1(5), these are completely contrary to the rules of the Senate right now. This is not the way we proceed in the Senate. I rather suspect the rules committee of the Senate would not change its rules to suit the Department of Justice.

You want to look more carefully at the way the statutory — whatever it is that comes before legal every now and then to get rid of unwanted sections or unused sections of various bills — you look much more closely at the procedure outlined in that methodology because this does not agree with it.

We never meet on Wednesday at one o'clock and, second, we never confine someone to speak for not more than 10 minutes. These are contrary to the *Rules of the Senate of Canada*. You have to take that into consideration when you draft up some amendments like this.

Mr. Keyes: Your comments may well be worth considering in terms of section 19.1 of the Statutory Instruments Act because it was enacted with procedures like this. Those amendments originated in the other House.

Senator Milne: We are not following them because we do it here in the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, following our own rules.

The Chairman: Any other questions?

Senator Joyal: Those amendments add something very important in terms of what I call, parliamentary reality, in the process of enacting legislation or declaring a legislation of no effect.

The original proposal of Senator Banks of Bill S-5, at section 2 and 3, it says, "the Minister of Justice shall cause to be laid before the Senate and the House of Commons, on any of the first of five

La mesure va demeurer sur la liste sauf si un des comités intervient pour qu'il en soit autrement. Dès que le rapport est présenté à chacune des chambres, il est réputé adopté sauf si on présente une motion pour en débattre et y apporter d'autres modifications.

Comme je l'ai mentionné, la procédure s'inspire du modèle de désaveu des règlements qui a été conçu pour révoquer par défaut le règlement et qui exige du gouvernement qu'il comparaisse devant un comité pour expliquer les motifs pour lesquels le règlement ne devrait pas être annulé.

De même, conformément à la procédure que nous proposons dans le projet de loi S-5, le gouvernement serait tenu de comparaître devant le comité pour expliquer pourquoi la disposition devrait être retirée de la liste et convaincre le comité de la nécessité de le faire. Cette responsabilité incomberait au gouvernement.

Le sénateur Milne : Je suggère fortement que vous vous entreteniez avec le sénateur Banks au sujet de ces changements. Je jette un coup d'œil à la modification dont le sénateur Ringuette a parlé, c'est-à-dire la deuxième, celle qui est longue. Ce qui est énoncé dans les paragraphes 2.1(4) et 2.1(5) est totalement contraire au Règlement du Sénat. Ce n'est pas de cette façon qu'on procède à la Chambre haute. Je doute fort que le comité du Règlement du Sénat modifie ses règles pour plaire au ministère de la Justice.

Il faut examiner de plus près le texte de loi qui encadre les demandes présentées de temps à autre devant le comité des affaires juridiques pour qu'on supprime des articles indésirables ou inutilisés de divers projets de loi, et examiner attentivement la procédure proposée, car les deux ne vont pas dans le même sens.

Premièrement, on ne se réunit jamais le mercredi à 13 heures et, deuxièmement, on ne limite jamais le temps de parole de qui que ce soit à 10 minutes. Cela va à l'encontre du *Règlement du Sénat du Canada*. Il faut en tenir compte lorsqu'on rédige des amendements de ce genre.

M. Keyes : Vos observations méritent peut-être d'être prises en compte, particulièrement en ce qui concerne l'article 19.1 de la Loi sur les textes réglementaires qui a été édicté selon une procédure semblable à celle-ci. Ces amendements émanaient de l'autre chambre.

Le sénateur Milne : Nous ne suivons pas les règles de l'autre endroit, car le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a ses propres règles.

Le président : Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Joyal : Ces amendements ajoutent un élément très important pour ce qui est de ce que j'appelle la réalité parlementaire, c'est-à-dire les processus établis pour promulguer et abroger des lois.

Dans la version originale du projet de loi S-5 présenté par le sénateur Banks, on peut lire à l'article 2 : « Le ministre de la Justice fait déposer devant chaque chambre du Parlement, dans

days on which that House sits, a report...” The key word is, “the Minister of Justice shall cause to be laid ... a report.” That is the procedure that you suggest.

Then, in section 3, it says: “Every Act or provision listed in the annual report that has not come into force on or before December 31 of the year in which the report is laid is repealed” In other words, it is the report and the expiration of time that nullify the existence of the legislation.

What you propose here, as much as I have been able to read quickly, is a different procedure. The procedure would be that once there is a report, both Houses have to concur on the report at a specific time. We can discuss the procedure, as Senator Milne has appropriately mentioned. Once the two Houses have expressed their will in their report, then the legislation is abrogated.

You add something very fundamental to the proposal of Senator Banks. You ask for the Parliament to take a stand whereas, with Senator Banks, it was just the mere fact that the report was laid and that after a period of time, automatically the report came into force.

To come back to the question earlier on, the constitutional question, I do not want to bother my colleagues with this but I think it is important. When the will of Parliament has to be expressed to abrogate legislation, should we go through a simple vote on a report or should we not go through the three steps which are usually the steps to amend a legislation: if we amend the legislation it revives the bill because Parliament has an opportunity to pronounce on the bill, as you said in the opening remarks.

If we are to abrogate some of the legislation, should we not follow the usual procedure of three readings, and not a single vote? I do not want an answer now. I know it is a complex question.

I am sure that Senator Banks understands the point I am trying to make here. It follows from Senator Ringuette’s point at the beginning. I am expressing the same view that she is expressing in a way that we are sure that what we are doing, if we adopt your proposal, meets with the normal procedure of the legislative will of Parliament.

Mr. Keyes: Senator Joyal, you have very well expressed the issue that is before the committee. It is one of, on the one hand, trying to have a procedure that is expeditious and accomplishes the objectives of the bill but, on the other hand, allows a proper amount of legislative scrutiny for the process. The challenge is to find a balance between those two.

Senator Mercer: This is a picky point, to go on with what Senator Milne said. I find it amazing that the Department of Justice would not know that Parliament does not sit at one o’clock on Wednesdays ever. The House of Commons seldom sits then as well because it is caucus day. I am surprised that there is not somebody in the justice department who watches

les cinq premiers de séance de celle-ci..., un rapport... ». Les mots importants ici sont : « le ministre de la Justice fait déposer... un rapport ». C’est la procédure que vous proposez.

Puis, à l’article 3, on dit : « Les lois et les dispositions énumérées dans le rapport annuel qui ne sont pas en vigueur au 31 décembre de l’année du dépôt de celui-ci sont abrogées... ». En d’autres mots, ce sont le rapport et l’expiration du délai qui annulent l’existence de la loi.

Je n’ai pas eu beaucoup de temps pour l’examiner, mais votre proposition prévoit une autre procédure selon laquelle les deux chambres doivent adopter le rapport à un moment précis. Comme le sénateur Milne l’a fait remarquer, on peut discuter de la procédure. Une fois que les deux chambres ont exprimé leur intention dans leur rapport, la loi est par la suite abrogée.

Vous avez ajouté un élément fondamental à la proposition du sénateur Banks. Vous demandez au Parlement de prendre position, alors que la proposition du sénateur Banks prévoyait seulement que le rapport soit déposé et qu’après une certaine période, il entre en vigueur d’office.

Je ne veux pas embêter mes collègues avec cela, mais j’estime qu’il est important de revenir sur la question d’ordre constitutionnel qui a été soulevée plus tôt. Lorsque le Parlement signifie sa volonté d’abroger une loi, le rapport devrait-il être adopté par un simple vote ou devrait-on lui faire franchir les trois étapes auxquelles on a habituellement recours pour modifier une mesure législative? Si modifie la loi, on renouvelle en quelque sorte le projet de loi parce que le Parlement a l’occasion de se prononcer sur la question, comme vous l’avez fait remarquer dans votre déclaration préliminaire.

Si nous voulons abroger certaines mesures législatives, ne serait-il pas préférable de suivre la procédure habituelle, c’est-à-dire les trois lectures, plutôt que de procéder à un seul vote? Je ne veux pas qu’on réponde maintenant, car la question est complexe.

Je suis certain que le sénateur Banks comprend l’argument que je tente de faire valoir et qui fait suite au point que le sénateur Ringuette a soulevé au début. Comme elle, j’estime qu’il faut s’assurer que votre proposition respecte la procédure normale par laquelle s’exprime la volonté législative du Parlement.

M. Keyes : Sénateur Joyal, vous avez très bien résumé la question dont le comité est saisi. On tente d’une part d’avoir une procédure rapide qui atteigne les objectifs visés par le projet de loi et, d’autre part, de prévoir suffisamment de temps pour l’examen législatif. Le défi qui se pose à nous est de trouver un équilibre entre les deux.

Le sénateur Mercer : C’est un détail dont le sénateur Milne a parlé, mais je suis étonné de constater que le ministère de la Justice ne sait pas que le Parlement ne siège jamais les mercredis à 13 heures. De fait, la Chambre des communes siège elle aussi rarement cette journée-là, car le mercredi est consacré aux réunions des caucus. Je suis surpris de voir que personne au

CPAC and finds out what is going on here. These are picky things but it is annoying and it shows a lack of respect by the department.

Senator Milne: I have just one further suggestion to make, which you make take into consideration that may simplify the procedure of perhaps going through the list, and then having a bill introduced in one or the other Houses to remove these items.

What if we added a section that says, after the report is tabled, an item can be removed from the list or be deleted by a motion from both or either Houses of Parliament?

The Chairman: Some of the suggestions made by the members of the committee today could be taken into consideration when you meet with Senator Banks and work on some amendments. I think Senator Banks mentioned at first that he would be willing to amend the bill so that the bill is acceptable and can be adopted.

Would you agree with that, Senator Banks?

Senator Banks: I would, and thank you for making that point and we have begun to discuss that.

There is a thought that I want to be sure we have in our minds.

I understand why the operation of this bill would be seen to be inconvenient by the bureaucracy. I can see some hairs standing up on the backs of necks, because no one wants to give up authority once it has been given, in any respect.

We have talked a lot about the automatic nature of Bill S-5. It is not really automatic, because there is nothing in Bill S-5 that talks about the onus to which Senator Ringuette referred.

The list that is perceived in Bill S-5 is not one that goes merely to Parliament. I assume that the ministry would see the list as well, in its other capacity. It is not as though once that list has been done, we are all doomed, and the acts of Parliament are gone. There is a year during which the government of the day can simply say, "This is now in force and effect." That is the first remedy that argues that this is not an automatic procedure. The government simply brings the act into effect.

Second, some time during that year the government can come back to Parliament, by means that I hope we will discuss, and say, "Notwithstanding this, in the case of this particular provision of this particular act of Parliament, we need an extension of the authority that has been granted to the ministry."

It is not automatic. It is not that once the list is laid, the guillotine blade is up. There is a year during which all sorts of remedies can be exercised, not the least of which is the bringing into force of that section of the act. It is not a doomsday scenario. I have omitted in the act to say, because I thought it was self-evident, that there was a year during which all sorts of remedies could be brought the bear.

ministère de la Justice suit les débats sur la chaîne CPAC pour être au fait de ce qui se passe au Parlement. Ce sont des détails, mais c'est agaçant et cela démontre un manque de respect de la part du ministère.

Le sénateur Milne : J'ai une dernière suggestion que vous pourriez peut-être prendre en considération, car elle pourrait simplifier la procédure d'examen de la liste et du dépôt, dans l'une ou l'autre des chambres, du projet de loi visant à supprimer des mesures législatives.

Que diriez-vous si on ajoutait un article qui dit qu'après le dépôt du rapport une mesure peut être rayée de la liste par une motion présentée par l'une ou l'autre des chambres du Parlement?

Le président : Certaines des suggestions qui ont été faites aujourd'hui par les membres du comité pourraient être prises en considération lorsque vous rencontrerez le sénateur Banks pour examiner les amendements. Je crois que le sénateur Banks a dit qu'il était disposé à amender le projet de loi de manière à ce qu'il soit acceptable et qu'il puisse être adopté.

Seriez-vous d'accord, sénateur Banks?

Le sénateur Banks : Oui, et je vous remercie de le préciser. Nous avons déjà commencé à en discuter.

Il y a un point que j'aimerais qu'on garde à l'esprit.

Je comprends pourquoi l'application de ce projet de loi peut être perçue comme contraignante par les fonctionnaires et qu'elle peut donner la chair de poule à certains, car personne ne veut renoncer à un pouvoir qui lui a été conféré, quel qu'il soit.

Nous avons beaucoup parlé du caractère automatique du projet de loi S-5. Ce n'est pas vraiment automatique en réalité, car il n'y a rien dans ce projet de loi qui parle de la responsabilité à laquelle le sénateur Ringuette a fait allusion.

La liste dont il est fait mention dans le projet de loi S-5 n'est pas soumise uniquement à l'examen du Parlement. Je suppose que les ministres en prendraient également connaissance. Ce n'est pas comme si, une fois la liste établie, des lois du Parlement disparaissaient du jour au lendemain. Le gouvernement en place dispose en effet d'un an pour mettre la loi en vigueur. C'est le premier élément qui démontre que la procédure n'est pas automatique, car le gouvernement n'a qu'à la mettre en vigueur.

Ensuite, au cours de l'année, le gouvernement a la possibilité de revenir devant le Parlement, au moyen d'un processus dont nous discuterons je l'espère, pour dire : « Néanmoins, dans le cas de telle disposition précise de telle loi, il est nécessaire de proroger le pouvoir qui a été accordé aux ministres. »

Donc, les lois ne sont pas abrogées d'office. Ce n'est pas comme si, une fois la liste établie, le couperet tombait. On dispose d'un an pour exercer toutes sortes de recours, notamment celui de mettre en application cet article de loi. Ce n'est pas un scénario de fin du monde. J'ai omis de dire dans le projet de loi, car j'estimais que cela allait de soi, qu'on dispose d'un an pour exercer toutes sortes de recours.

The Chairman: I suggest that you meet with Senator Banks and work on some text that can be furnished to us, and studied by us as soon as possible.

Mr. Keyes: We will certainly do that.

The committee adjourned.

Le président : Je vous suggère de rencontrer le sénateur Banks pour retravailler certaines parties du texte qu'on verra par la suite à nous remettre afin qu'on les étudie le plus tôt possible.

M. Keyes : Nous n'y manquerons pas.

La séance est levée.

House of Commons:

Yvon Godin, M.P., Acadie—Bathurst.

Thursday, February 10, 2005

Senate:

The Honourable Tommy Banks, Sponsor of the Bill.

Justice Canada:

John Mark Keyes, A/Deputy Chief, Legislative Counsel, Drafting Services Group;

Christine Landry, Senior Counsel, Legal and Policy Advisory Section.

Chambre des communes :

Yvon Godin, député, Acadie— Bathurst.

Le jeudi 10 février 2005

Sénat :

L'honorable Tommy Banks, parrain du projet de loi.

Justice Canada :

John Mark Keyes, premier conseiller législatif adjoint par intérim, Groupe des services de rédaction;

Christine Landry, avocate-conseil, Section des services consultatifs.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

Wednesday, February 9, 2005

The Honourable Mauril Bélanger, P.C., M.P., Deputy Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform.

WITNESSES

Wednesday, February 2, 2005

House of Commons:

Lynn Myers, M.P., Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich and Sponsor of Bill C-302 in the House of Commons;

John Reynolds, M.P., Sponsor of Bill C-304 in the House of Commons.

Wednesday, February 9, 2005

Privy Council Office:

Stephen Zaluski, Head, Democratic Reform Secretariat;

Stéphane Perrault, Senior Counsel, Democratic Reform Secretariat.

(Continued on previous page)

COMPARAÎT

Le mercredi 9 février 2005

L'honorable Mauril Bélanger, C.P., député, leader adjoint du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la réforme démocratique.

TÉMOINS

Le mercredi 2 février 2005

Chambre des communes :

Lynn Myers, député, Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich et parrain du projet de loi C-302 à la Chambre des communes;

John Reynolds, député, parrain du projet de loi C-304 à la Chambre des communes.

Le mercredi 9 février 2005

Bureau du conseil privé :

Stephen Zaluski, chef, Secrétariat de la réforme démocratique;

Stéphane Perrault, conseiller principal, Secrétariat de la réforme démocratique.

(Suite à la page précédente)





First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:

The Honourable LISE BACON

Wednesday, February 16, 2005
Thursday, February 17, 2005

Issue No. 6

Second and third (last) meetings on:

Bill C-302, An Act to change the name
of the electoral district of
Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich

Second and third (last) meetings on:

Bill C-304, An Act to change the name
of the electoral district of Battle River

Second and third (last) meetings on:

Bill C-36, An Act to change the boundaries
of the Acadie—Bathurst
and Miramichi electoral districts

INCLUDING:

THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-302)

THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-304)

and

THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-36)

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente :

L'honorable LISE BACON

Le mercredi 16 février 2005
Le jeudi 17 février 2005

Fascicule n° 6

Deuxième et troisième (dernière) réunions concernant :

Le projet de loi C-302, Loi visant à modifier
le nom de la circonscription électorale de
Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich

Deuxième et troisième (dernière) réunions concernant :

Le projet de loi C-304, Loi visant à modifier le nom
de la circonscription électorale de Battle River

Deuxième et troisième (dernière) réunions concernant :

Le projet de loi C-36, Loi modifiant les limites
des circonscriptions électorales
d'Acadie—Bathurst et de Miramichi

Y COMPRIS :

LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi C-302)

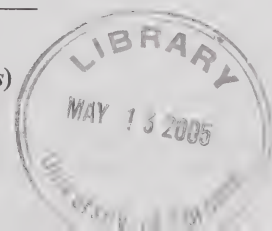
LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi C-304)

et

LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi C-36)

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lise Bacon, *Chair*

The Honourable J. Trevor Eyton, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Mercer
* Austin, P.C.	Milne
(or Rompkey, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Joyal, P.C.	Ringuette
* Kinsella	Rivest
(or Stratton)	Sibbeston

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Lise Bacon

Vice-président : L'honorable J. Trevor Eyton
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Mercer
* Austin, C.P.	Milne
(ou Rompkey, C.P.)	Nolin
Cools	Pearson
Joyal, C.P.	Ringuette
* Kinsella	Rivest
(ou Stratton)	Sibbeston

*Membres d'office

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 16, 2005
(15)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:10 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Cools, Joyal, P.C., Mercer, Milne, Ringuette and Sibbeston (8).

Other senator present: The Honourable Senator Losier-Cool (1).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young and Megan Furi, Analysts.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 1, 2005, the committee continued its consideration of Bill C-36. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 5.*)

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, December 7, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-302. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 5.*)

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, December 7, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-304. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 5.*)

WITNESSES:*Elections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel;

Rennie Molnar, Senior Director, Register and Geography.

Mr. Kingsley made an opening statement and, together with the other witnesses, answered questions.

It was agreed that a letter from Senator Joyal to Jean-Pierre Kingsley be filed as an exhibit (Exhibit 5900-1.38/L1-C-36, C-302, C-304, 6, "4").

It was agreed that a letter from Jean-Pierre Kingsley to Senator Joyal be filed as an exhibit (Exhibit 5900-1.38/L1-C-36, C-302, C-304, 6, "5").

At 5:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 16 février 2005
(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 10, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Cools, Joyal, C.P., Mercer, Milne, Ringuette et Sibbeston (8).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Losier-Cool (1).

Également présentes : De la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young et Megan Furi, analystes.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 1^{er} février 2005, le comité poursuit son examen du projet de loi C-36. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 5 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 7 décembre 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi C-302. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 5 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 7 décembre 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi C-304. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 5 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :*Élections Canada :*

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique;

Rennie Molnar, directeur principal, Registre et Géographie.

M. Kingsley fait une déclaration puis, aidé des autres témoins, répond aux questions.

Il est convenu qu'une lettre du sénateur Joyal envoyée à Jean-Pierre Kingsley soit remise au greffier du comité (pièce 5900-1.38/L1-C-36, C-302, C-304, 6, « 4 »).

Il est convenu qu'une lettre de Jean-Pierre Kingsley envoyée au sénateur Joyal soit remise au greffier du comité (pièce 5900-1.38/L1-C-36, C-302, C-304, 6, « 5 »).

À 17 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Thursday, February 17, 2005
(16)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:47 a.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Joyal, P.C., Mercer, Milne, Pearson, Ringuette and Sibbeston (8).

Other senators present: The Honourable Senators Losier-Cool (1).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young and Megan Furi, Analysts.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 1, 2005, the committee continued its consideration of Bill C-36. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 5.*)

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, December 7, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-302. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 5.*)

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, December 7, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-304. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 5.*)

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-36.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

It was agreed that schedule 1 carry.

It was agreed that schedule 2 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that this bill be adopted without amendment.

It was agreed that observations be appended to the report.

It was agreed that the Chair report this bill to the Senate without amendment, but with observations.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-302.

It was moved by the Honourable Senator Milne:

That clause-by-clause consideration of Bill C-302 be dispensed with;

OTTAWA, le jeudi 17 février 2005
(16)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 47, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Joyal, C.P., Mercer, Milne, Pearson, Ringuette et Sibbeston (8).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Losier-Cool (1).

Également présentes : Margaret Young et Megan Furi, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 1^{er} février 2005, le comité poursuit son examen du projet de loi C-36. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 5 des Délibérations du comité.*)

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 7 décembre 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi C-302. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 5 des Délibérations du comité.*)

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 7 décembre 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi C-304. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 5 des Délibérations du comité.*)

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-36.

Il est convenu que l'étude du titre soit reportée.

Il est convenu que l'article 1 soit adopté.

Il est convenu que l'article 2 soit adopté.

Il est convenu que l'article 3 soit adopté.

Il est convenu que l'article 4 soit adopté.

Il est convenu que l'annexe 1 soit adoptée.

Il est convenu que l'annexe 2 soit adoptée.

Il est convenu que le titre soit adopté.

Il est convenu que ce projet de loi soit adopté sans amendement.

Il est convenu d'annexer des observations au rapport.

Il est convenu que la présidente fasse rapport au Sénat de ce projet de loi sans amendement, mais avec observations.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-302.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne :

Qu'on s'abstienne de procéder à l'étude article par article complète du projet de loi C-302;

That Bill C-302 be deemed adopted without amendment;
That observations be appended to the report; and
That the Chair report the bill to the Senate without amendment but with observations.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-304.

It was moved by the Honourable Senator Joyal, P.C.:

That clause-by-clause consideration of Bill C-304 be dispensed with;

That Bill C-304 be deemed adopted without amendment;

That observations be appended to the report; and

That the Chair report the bill to the Senate without amendment but with observations.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 10:55 p.m., in accordance with rule 92(f), the committee proceeded in camera to consider a draft report.

It was agreed that staff be permitted to remain during the in camera session.

It was agreed that the Steering Committee be empowered to approve the final text of the observations to Bill C-36.

It was agreed that the observations to Bills C-302 and C-304 be adopted as amended.

At 11:42 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

Que le projet de loi C-302 soit réputé adopté sans amendement;
Que des observations soient annexées au rapport;

Que la présidente fasse rapport au Sénat du projet de loi sans amendement, mais avec observations.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-304.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal, C.P. :

Qu'on s'abstienne de procéder à l'étude article par article complète du projet de loi C-304;

Que le projet de loi C-304 soit réputé adopté sans amendement;

Que des observations soient annexées au rapport;

Que la présidente fasse rapport au Sénat du projet de loi sans amendement, mais avec observations.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 10 h 55, conformément à l'alinéa 92f) du Règlement, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour examiner une ébauche de rapport.

Il est convenu que le personnel soit autorisé à rester dans la pièce pendant la séance à huis clos.

Il est convenu que le comité de direction soit habilité à approuver le texte final des observations annexées au projet de loi C-36.

Il est convenu que les observations modifiées sur les projets de loi C-302 et C-304 soient adoptées.

À 11 h 42, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

REPORTS OF THE COMMITTEE

Thursday, February 17, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

THIRD REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-302, An Act to change the name to the electoral district of Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, December 7, 2004, examined the said Bill and now reports the same without amendment but with observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

La présidente,

LISE BACON

Chair

RAPPORTS DU COMITÉ

Le jeudi 17 février 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le projet de loi C-302, Loi visant à modifier le nom de la circonscription électorale de Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 7 décembre 2004, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

OBSERVATIONS
to the Third Report of the
Standing Senate Committee on
Legal and Constitutional Affairs

Bill C-302 is a Private Member's Bill that changes the name of the electoral district of "Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich" to that of "Kitchener—Connestoga." Your Committee heard testimony to the effect that a previous Bill (Bill C-20, S.C. 2004, c.19) contained an error. Most people in the riding concerned had thought agreement had been reached on the name Kitchener—Connestoga, and the election had been held under it. Bill C-20, however, changed that name to one that most thought was inappropriately long.

Your Committee accepts the uncontradicted testimony before us that a mistake was made in 2004. It is not your Committee's role to assess where the blame for such a mistake should be placed. Your Committee does wish to comment, however, on the process used to change the names of electoral districts once a Representation Order has come into force following each decennial census.

The origin of the need for Bill C-302 is not the Representation Order, but rather the Bill in the spring of 2004 that we mentioned above. When your Committee reported that Bill to the Chamber on May 6, 2004, we observed, as we had repeatedly over the last four years, that the process for changing riding names should be open and transparent. We reiterated our previous recommendation that, before a name is changed by an Act of Parliament, there should be a requirement for public notice in the constituency concerned and provision made for public consultation, following Guidelines provided by the Chief Electoral Officer. Had notice been given and input sought on the proposal to change the name of the electoral district of Kitchener—Connestoga, it is highly likely that the error in Bill C-20 would have been caught, and the present Bill rendered unnecessary.

Every change of name of an electoral district leads to additional costs and work for Elections Canada. The process for changing names should reflect that fact, and should also reflect the great degree to which local residents often identify with the name of an electoral district. They deserve to be consulted. For those reasons, your Committee once again urges the adoption of an open and transparent process for changing the names of electoral districts by Act of Parliament.

OBSERVATIONS
annexées au 3^e rapport du
Comité sénatorial permanent des
Affaires juridiques et constitutionnelles

Le projet de loi C-302 est un projet de loi d'initiative parlementaire qui modifie le nom de la circonscription électorale de « Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich » en le remplaçant par « Kitchener—Connestoga ». Votre comité a entendu un témoignage à l'effet qu'un projet de loi précédent (projet de loi C-20, S.C. 2004, c.19) contenait une erreur. La plupart des habitants de la circonscription concernée pensaient qu'une entente était intervenue sur le nom Kitchener—Connestoga, et l'élection avait été tenue sous ce nom. Toutefois, le projet de loi C-20 a changé ce nom pour le remplacer par un autre que la plupart des gens jugeaient beaucoup trop long.

Votre comité accepte le témoignage non contredit qui nous est présenté à l'effet qu'une erreur a été commise en 2004. Il n'incombe pas à votre comité de déterminer à qui il faudrait faire porter le blâme pour une telle erreur. Votre comité souhaite cependant faire un commentaire sur le processus utilisé pour modifier les noms de circonscriptions électorales une fois qu'un décret de représentation électorale est entré en vigueur après chaque recensement décennal.

L'origine de la nécessité du projet de loi C-302 n'est pas le décret de représentation électorale mais plutôt le projet de loi susmentionné déposé au printemps 2004. Lorsque votre comité a fait rapport de ce projet de loi à la Chambre le 6 mai 2004, nous avons fait remarquer, comme nous l'avions fait précédemment à plusieurs reprises, que le processus de modification des noms de circonscriptions devrait être ouvert et transparent. Nous avons réitéré notre recommandation antérieure à l'effet que, avant qu'un nom soit modifié par une loi du Parlement, il faudrait exiger la publication d'un avis public dans la circonscription concernée et prévoir une consultation du public, en suivant des lignes directrices élaborées par le directeur général des élections. Si un avis avait été donné et si on avait cherché à obtenir des commentaires sur la proposition visant à modifier le nom de la circonscription électorale de Kitchener—Connestoga, il est très probable que l'erreur contenue dans le projet de loi C-20 aurait été remarquée, et que le projet de loi actuel serait inutile.

Tout changement du nom d'une circonscription électorale entraîne du travail et des coûts supplémentaires pour Elections Canada. Le processus de modification des noms devrait tenir compte de cette situation et devrait également refléter le fait que les résidents locaux s'identifient souvent au nom d'une circonscription électorale. Ils méritent d'être consultés. Pour ces motifs, votre comité demande encore une fois l'adoption urgente d'un processus ouvert et transparent visant à modifier les noms des circonscriptions électorales par une loi du Parlement.

Thursday, February 17, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-304, An Act to change the name to the electoral district of Battle River, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, December 7, 2004, examined the said Bill and now reports the same without amendment but with observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

La présidente,

LISE BACON

Chair

Le jeudi 17 février 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le projet de loi C-304, Loi visant à modifier le nom de la circonscription électorale de Battle River, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 7 décembre 2004, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

OBSERVATIONS
to the Fourth Report of the
Standing Senate Committee on
Legal and Constitutional Affairs

Bill C-304 is a Private Member's Bill that changes the name of the electoral district of "Battle River" to that of "Westlock—St. Paul." Your Committee heard testimony that a previous Bill (Bill C-20, S.C. 2004, c.19) had changed the name of the wrong riding. Indeed, the name Battle River is based on a landmark that is not within the boundaries of the electoral district.

Your Committee accepts the uncontradicted testimony before us that a mistake was made in 2004. It is not your Committee's role to assess where the blame for such a mistake should be placed. Your Committee does wish to comment, however, on the process used to change the names of electoral districts once a Representation Order has come into force following each decennial census.

The origin of the need for Bill C-304 is not the Representation Order, but rather the Bill in the spring of 2004 that we mentioned above. When your Committee reported that Bill to the Chamber on May 6, 2004, we observed, as we had repeatedly over the last four years, that the process for changing riding names should be open and transparent. We reiterated our previous recommendation that, before a name is changed by an Act of Parliament, there should be a requirement for public notice in the constituency concerned and provision made for public consultation, following Guidelines developed by the Chief Electoral Officer. Had notice been given and input sought on the proposal to change the name of the electoral district to Battle River, it is highly likely that the error in Bill C-20 would have been caught, and the present Bill rendered unnecessary.

Every change of name of an electoral district leads to additional costs and work for Elections Canada. The process for changing names should reflect that fact, and should also reflect the great degree to which local residents often identify with the name of an electoral district. They deserve to be consulted. For those reasons, your Committee once again urges the adoption of an open and transparent process for changing the names of electoral districts by Act of Parliament.

OBSERVATIONS
annexées au 4^e rapport du
Comité sénatorial permanent des
Affaires juridiques et constitutionnelles

Le projet de loi C-304 est un projet de loi d'initiative parlementaire qui modifie le nom de la circonscription électorale de « Battle River » en le remplaçant par « Westlock—St. Paul ». Votre comité a entendu un témoignage à l'effet qu'un projet de loi précédent (projet de loi C-20, S.C. 2004, c.19) avait modifié le nom de la mauvaise circonscription. En fait, le nom de Battle River est fondé sur un point de repère qui ne se trouve pas dans les limites de la circonscription électorale.

Votre comité accepte le témoignage non contredit qui nous est présenté à l'effet qu'une erreur a été commise en 2004. Il n'incombe pas à votre comité de déterminer à qui il faudrait faire porter le blâme pour une telle erreur. Votre comité souhaite cependant faire un commentaire au sujet du processus utilisé pour modifier les noms de circonscriptions électorales une fois qu'un décret de représentation électorale est entré en vigueur après chaque recensement décennal.

L'origine de la nécessité du projet de loi C-304 n'est pas le décret de représentation électorale mais plutôt le projet de loi susmentionné déposé au printemps 2004. Lorsque votre comité a fait rapport de ce projet de loi à la Chambre le 6 mai 2004, nous avons fait remarquer, comme nous l'avions fait précédemment à plusieurs reprises, que le processus de modification des noms de circonscriptions devrait être ouvert et transparent. Nous avons réitéré notre recommandation antérieure à l'effet que, avant qu'un nom soit modifié par une loi du Parlement, il faudrait exiger la publication d'un avis public dans la circonscription concernée et prévoir une consultation du public, en suivant des lignes directrices élaborées par le directeur général des élections. Si un avis avait été donné et si on avait cherché à obtenir des commentaires sur la proposition visant à modifier le nom de la circonscription électorale de Battle River, il est très probable que l'erreur contenue dans le projet de loi C-20 aurait été remarquée, et que le projet de loi actuel serait inutile.

Tout changement du nom d'une circonscription électorale entraîne du travail et des coûts supplémentaires pour Elections Canada. Le processus de modification des noms devrait tenir compte de cette situation et devrait également refléter le fait que les résidents locaux s'identifient souvent au nom d'une circonscription électorale. Ils méritent d'être consultés. Pour ces motifs, votre comité demande encore une fois l'adoption urgente d'un processus ouvert et transparent visant à modifier les noms des circonscriptions électorales par une loi du Parlement.

Tuesday, February 22, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-36, An Act to change the boundaries of the Acadie—Bathurst and Miramichi electoral districts, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, February 1, 2005, examined the said Bill and now reports the same without amendment but with observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

La présidente,

LISE BACON

Chair

Le mardi 22 février 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-36, Loi modifiant les limites des circonscriptions électorales d'Acadie—Bathurst et de Miramichi, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 1^{er} février 2005, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

OBSERVATIONS
to the Fifth Report of the
Standing Senate Committee on
Legal and Constitutional Affairs

Bill C-36 changes the boundaries of the “Acadie—Bathurst” and “Miramichi” electoral districts. The Bill was introduced in response to the decision of *Raïche v. Canada*, in which the Federal Court held that the Electoral Boundaries Commission for New Brunswick had erred in its application of the rules governing the preparation of its recommendations. The Court found that the Commission had not adequately heeded the importance of the *Official Languages Act* and the communities of interest that existed in the electoral districts. This is the first time since the introduction of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* that a court has ordered that an electoral boundary be changed.

The Raïche decision revealed that there is no procedure in the *Electoral Boundaries Readjustment Act* to allow for the appointment of a boundary commission or the modification of the electoral map outside of the decennial redistribution process. Your Committee, therefore, recommends that the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to ensure that an independent and transparent mechanism is available to deal with any similar situation that may arise in the future.

Electoral boundaries must be decided in a way that is independent and transparent. While your Committee appreciates that the task of the boundary commissions is difficult, these commissions must pay more careful attention to community of interest and community of identity. We are of the opinion that they should be given more precise instructions on how to consider those factors. Moreover, when considering community of identity, boundary commissions should place significant weight on cultural identity. Your Committee believes that the law should be amended so that community of interest and community of identity are clearly defined and the importance of cultural identity recognized.

Your Committee also notes that other areas of interest, such as local geography, should be respected. Your Committee acknowledges the frustration of a number of Members of the House of Commons who have large ridings, made even larger when, for example, pockets of their ridings are isolated by natural barriers such as mountains or rivers. Boundary commissions must realize that what may appear logical on the map is not necessarily logical on the ground.

For these reasons, your Committee agrees with the recommendations of the 7th Report of the First session of the 38th Parliament of the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs, which stated:

OBSERVATIONS
annexées au 5^e rapport du
Comité sénatorial permanent des
affaires juridiques et constitutionnelles

Le projet de loi C-36 modifie les limites des circonscriptions électorales d’« Acadie—Bathurst » et de « Miramichi ». Le projet de loi a été déposé suite à la décision rendue dans l’affaire *Raïche c. Canada*, dans laquelle la Cour fédérale a affirmé que la Commission de délimitation des circonscriptions électorales du Nouveau-Brunswick avait erré dans son application des règles régissant la préparation de ses recommandations. La Cour a conclu que la Commission de délimitation n’avait pas convenablement tenu compte de l’importance de la *Loi sur les langues officielles* et des communautés d’intérêts existant dans les circonscriptions électorales. C’était la première fois depuis l’entrée en vigueur de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* qu’un tribunal ordonnait que la limite d’une circonscription électorale soit modifiée.

La décision Raïche a révélé que la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* ne prévoit aucune procédure pour la nomination d’une commission de délimitation ou la modification de la carte électorale en dehors du processus de découpage décennal. Par conséquent, votre Comité recommande de modifier la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* pour faire en sorte qu’il existe un mécanisme indépendant et transparent pour examiner les situations semblables qui pourraient se présenter dans l’avenir.

Les limites des circonscriptions électorales doivent être établies de façon indépendante et transparente. Même si votre Comité reconnaît que la tâche des commissions de délimitation est difficile, ces commissions doivent faire davantage attention aux communautés d’intérêts et à la spécificité. Nous sommes d’avis qu’elles devraient recevoir des instructions plus précises sur la façon d’examiner ces facteurs. De plus, lorsqu’elles prennent en considération la spécificité, les commissions de délimitation devraient accorder une grande importance à l’identité culturelle. Votre Comité estime que la loi devrait être modifiée de manière à définir clairement la communauté d’intérêts et la spécificité et à reconnaître l’importance de l’identité culturelle.

Votre Comité note également que d’autres secteurs d’intérêt, comme la géographie locale, devraient être respectés. Votre Comité reconnaît la frustration d’un certain nombre de députés de la Chambre des communes qui représentent de vastes circonscriptions, agrandies encore davantage lorsque, par exemple, des enclaves de leurs circonscriptions sont isolées par des barrières naturelles, telles des montagnes ou des rivières. Les commissions de délimitation doivent réaliser que ce qui peut sembler logique sur la carte ne l’est pas forcément sur le terrain.

Pour ces raisons, votre Comité accepte les recommandations contenues dans le 7^e rapport de la 1^{re} session de la 38^e législature du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes, qui stipulait :

Recommendation 3

The Electoral Boundaries Readjustment Act be amended to provide:

- a) A clear definition of the terms “community of interest” and “community of identity”; and
- b) More information or guidance by which community representation is assessed.

Recommendation 5

Electoral boundaries commissions pay close attention to topography and transportation routes.

In addition to the above recommendations, your Committee further recommends that community of identity be defined with particular attention to cultural identity.

Your Committee also recognizes that costs were incurred by the people who successfully challenged the validity of the 2003 Representation Order with respect to the ridings of Acadie—Bathurst and Miramichi. Your Committee therefore recommends that the costs incurred by those individuals be covered by the by the Privy Council Office.

Recommandation 3

Que la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales soit modifiée afin de fournir :

- a) Une définition claire des termes « communauté d'intérêts » et « spécificité »;
- b) Plus d'informations ou d'orientations sur l'évaluation de la représentation communautaire.

Recommandation 5

Que les commissions de délimitation tiennent compte des contraintes géographiques et des voies de transport.

Outre ces recommandations, le Comité recommande également qu'une attention particulière soit portée à l'identité culturelle dans la définition de la spécificité.

Votre Comité reconnaît de plus que des frais ont été encourus par les gens qui ont contesté avec succès la validité du décret de représentation électorale de 2003 concernant les circonscriptions d'Acadie—Bathurst et de Miramichi. Par conséquent, il recommande que les frais encourus par ces personnes soient assumés par le Bureau du Conseil privé.

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 16, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-36, to change the boundaries of the Acadie—Bathurst and Miramichi electoral districts, Bill C-302, to change the name of the electoral district of Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich and Bill C-304, to change the name of the electoral district of Battle River, met this day at 4:10 p.m. to give consideration to the bills.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the chair.

[*Translation*]

The Chair: We have a quorum. We will start the meeting right away so as not to delay our guests.

[*English*]

Today, we have on our agenda Bills C-36, C-302 and C-304.

Our witnesses today are from Elections Canada, in the persons of Mr. Kingsley, Ms. Davidson and Mr. Molnar.

[*Translation*]

We welcome you, Mr. Kingsley. You are used to our committees. We are going to hear from you, and I have the impression the senators have a few questions to ask you.

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, Elections Canada: Thank you very much, and I thank you for introducing my two colleagues, who of course will join in the question and answer session, as usual.

[*English*]

I appreciate this opportunity to appear before you today on your review of Bills C-36, C-302 and C-304. I consider my appearances before Senate committees to be a clear reflection of my position as an officer of Parliament, that is to say, responsive to both Houses, and I welcome each one accordingly.

Bill C-302 and Bill C-304 would respectively change the name of the electoral district of Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich to Kitchener—Conestoga and the name of the electoral district of Battle River to Westlock—St. Paul. They would re-establish the names assigned by the independent federal electoral boundaries commissions for Ontario and Alberta respectively through the Electoral Boundaries Readjustment Act process. It would be a re-establishment of what the commissions decided as opposed to the changes enacted subsequent to that.

I have appeared on several occasions before this committee to discuss bills changing the names of electoral districts. Members of the committee will remember my testimony before this committee on April 1, 2004, during your review of Bill C-20, to change the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, mercredi 16 février 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui a été saisi du projet de loi C-36 modifiant les limites des circonscriptions électorales d'Acadie—Bathurst et de Miramichi, du projet de loi C-302 visant à modifier le nom de la circonscription électorale de Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich et le projet de loi C-304 visant à modifier le nom de la circonscription électorale de Battle River, se réunit aujourd'hui à 16 h 10 pour étudier ces projets de loi.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

La présidente : Nous avons quorum. Nous allons commencer la séance tout de suite pour ne pas retarder nos invités.

[*Traduction*]

Nous avons aujourd'hui à l'ordre du jour les projets de loi C-36, C-302 et C-304.

Nous entendrons des témoins d'Élections Canada : M. Kingsley, Mme Davidson et M. Molnar.

[*Français*]

Nous vous souhaitons la bienvenue, monsieur Kingsley. Vous avez l'habitude de nos comités. On va vous entendre et j'ai l'impression que les sénateurs ont quelques questions à vous demander.

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, Élections Canada : Merci beaucoup et je vous remercie d'avoir présenté mes deux collègues qui, évidemment, se prêteront au jeu des questions et des réponses, comme d'habitude.

[*Traduction*]

Je suis heureux de comparaître devant vous aujourd'hui au moment où vous examinez les projets de loi C-36, C-302 et C-304. J'apprécie chacune de mes comparutions devant les comités du Sénat, qui traduisent clairement pour moi ma charge de haut fonctionnaire du Parlement, appelé à rendre des comptes à ses deux chambres.

Les projets de loi C-302 et C-304 proposent respectivement de renommer « Kitchener—Conestoga » la circonscription de Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich et « Westlock—St. Paul » celle de Battle River. Ils restaureraient ainsi les noms attribués par les commissions indépendantes de délimitation des circonscriptions fédérales de l'Ontario et de l'Alberta en application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, pour remplacer les nouveaux noms adoptés par la suite.

J'ai comparu à plusieurs reprises devant votre comité pour discuter de projets de loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions. Vous vous rappellerez sûrement que je suis venu témoigner devant vous le 1^{er} avril 2004, pendant votre étude du

names of certain electoral districts, for which, by the way, I was not called before the committee of the other House.

Bill C-36, the substantive bill before you, would change the boundaries of the Acadie—Bathurst and Miramichi electoral districts in New Brunswick. The electoral boundaries of Acadie—Bathurst described by the 2003 representation order were challenged before the Federal Court in *Raïche v. Canada (Attorney General)*. The court quashed the boundaries set by the 2003 representation order, citing concerns over the application of community of interest and requirements under the Official Languages Act. The judgment itself provided no specific remedy.

The government established a commission of inquiry with the specific mandate to look at these two electoral districts and to reconsider the boundaries. I was consulted on this matter by the minister responsible and fully agreed with this specific mechanism in light of its independence in arriving at its conclusions. The commission tabled a report recommending that part of the Parish of Allardville and part of the Parish of Bathurst, including the Pabineau Indian Reserve No. 11, be transferred to the electoral district of Acadie—Bathurst. Bill C-36 was introduced to implement this recommendation.

The purpose of this bill is to change the boundaries of the two ridings. Unlike a bill that changes just the name of a riding, Bill C-36 affects the ridings in which electors are located. It will necessitate the added process of redrawing the maps as well as realigning the register of electors for these two ridings. The bill also provides a mechanism for the continuation of the registered electoral district associations within the current electoral districts.

Bill C-36 would come into force on the first dissolution of Parliament that occurs three months or later from the day on which this proposed legislation receives Royal Assent or when I publish a notice in the *Canada Gazette* indicating that the necessary preparations have been made to bring the new electoral districts into operation and that they may therefore come into force on the first dissolution of Parliament that occurs after this notice is published.

[Translation]

This latter provision is simply meant to allow the preparation period to be less than three months if my Office requires less than three months to complete its preparation.

As far as my work is concerned, changes to either the names or boundaries of electoral districts have an impact on our geographical products.

On September 21, 2004, I wrote to senators, members of Parliament and political parties, informing them that reprints of our products, reflecting changes introduced by Bill C-20, would be available by mid-November 2004.

projet de loi C-20 qui visait à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales et au sujet duquel, soit dit en passant, je n'ai pas été appelé à comparaître devant le comité de l'autre chambre.

Le projet de loi C-36, le plus important, vise à changer les limites des circonscriptions d'Acadie—Bathurst et de Miramichi, au Nouveau-Brunswick. Les limites de la circonscription d'Acadie—Bathurst, telles qu'elles sont décrites dans le décret de représentation de 2003, ont été contestées devant la Cour fédérale dans l'affaire *Raïche c. Canada (Procureur général)*. La cour, qui a jugé qu'on n'avait pas adéquatement appliqué le concept de « communauté d'intérêts » ni respecté les exigences de la Loi sur les langues officielles, a rejeté les limites établies dans le décret de représentation de 2003. Son jugement n'imposait toutefois pas de mesure corrective précise.

Le gouvernement a créé une commission d'enquête chargée spécifiquement d'étudier le cas des deux circonscriptions et d'en reconsidérer les limites. Le ministre responsable du dossier m'avait consulté à ce sujet-là, et j'approuvais entièrement ce mécanisme qui assurait l'indépendance du processus. La commission a recommandé dans son rapport que des parties des paroisses d'Allardville et de Bathurst, y compris la réserve indienne de Pabineau n° 11, soient transférées dans la circonscription d'Acadie—Bathurst. Le projet de loi C-36 fait suite à cette recommandation.

Ce projet de loi vise à modifier les limites des deux circonscriptions, et pas simplement leur nom, de sorte que des électeurs changeraient de circonscription. S'il est adopté, il faudra mettre à jour le Registre national des électeurs et redessiner les cartes en conséquence. Ce projet de loi prévoit aussi un mécanisme pour la continuation des associations de circonscription enregistrées dans ces circonscriptions.

Le projet de loi C-36 entrerait en vigueur à la première dissolution du Parlement survenant au moins trois mois après la date de la sanction royale ou, si je publie dans la *Gazette du Canada* un avis portant que les préparatifs nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles limites ont été faits et que celles-ci peuvent en conséquence entrer en vigueur, à la première dissolution du Parlement survenant après la publication de cet avis.

[Français]

Cette deuxième option vise simplement à autoriser une période de préparation plus courte que trois mois au cas où mon bureau pourrait terminer ses préparatifs en moins de trois mois.

En ce qui concerne mon travail, tout changement au nom ou aux limites d'une circonscription nécessite la modification de nos produits géographiques.

Le 21 septembre 2004, j'ai écrit aux sénateurs, aux députés et aux partis politiques pour leur signaler que des versions à jour de nos produits de géographie officielle, c'est-à-dire tenant compte des changements du projet de loi C-20, pourraient être obtenues à la mi-novembre 2004.

However, soon after sending the letter, I became aware that more name changes would be put forward. Consequently, I cancelled the order for the reprint.

We are ready to do a reprint digitally at any time, and our Web site displays the up-to-date digital information reflecting the name changes resulting from C-20.

Despite the fact that there are other bills before Parliament, for instance Bill C-323, An Act to change the name of the electoral district of Welland, which received first reading on February 7, 2005, once Bill C-36, Bill C-302 and Bill C-304 are assented to, we will reprint our geographical products.

The cost of reprinting our maps, atlases and other official products will be some \$200,000. We also have to update our computer systems to allow us to produce preliminary lists of electors and related information, including the voter information cards, maps and geographical products required by candidates and parties during an election.

Under the Electoral Boundaries Readjustment Act, the Office of the Chief Electoral Officer is responsible for a number of duties with respect to redistribution, including providing support services to the commissions, and implementing their decisions through a variety of professional, financial, technical and administrative functions.

Electoral boundaries are systematically reviewed in this country by an impartial process and with the interests of the public clearly in mind. It is a redistribution process that is admired throughout the world.

But every system devised by humans can always be improved. It is in this context that my office plans to table, before the adjournment of this sitting of Parliament, a report containing recommendations to the Electoral Boundaries Readjustment Act. I have already consulted the chairs of the commissions to obtain their views on this matter.

This concludes my remarks. My colleagues and I would be pleased to answer your questions.

The Chair: Thank you. With regard to Bill C-36, this is a highly exceptional context. I would like to have your view on corrective measures that are logically necessary if we want to correct the situation adequately.

We can list them in two parts. Would it not be prudent to take action on the very definition of the main concepts that the commission is called upon to interpret? For example, if a proposal was made to amend the Electoral Boundaries Readjustment Act to include a clear definition of "community of interest," would that not facilitate the work of the commission members?

Cependant, peu de temps après l'envoi de cette lettre, j'ai été avisé que d'autres changements de nom seraient proposés. J'ai donc annulé la commande d'impression des nouvelles versions de nos produits.

Cependant, nous sommes prêts à imprimer ces produits en tout temps et les changements de nom du projet de loi C-20 ont été ajoutés aux documents informatiques affichés sur notre site Web.

D'autres projets de loi sont actuellement à l'étude au Parlement, dont le projet de loi C-323, Loi visant à modifier le nom de la circonscription électorale de Welland, approuvé en première lecture le 7 février 2005. Dès que les projets de loi C-36, C-302 et C-304 recevront la sanction royale, si tel est le cas, nous procéderons à la réimpression de nos produits électoraux.

Les coûts de réimpression de nos cartes, de nos atlas et de nos autres produits seront d'environ 200 000 \$. Il nous faudra aussi, comme nous le faisons après tout redécoupage, mettre à jour nos systèmes informatiques servant à produire les nouvelles listes électorales préliminaires, ainsi que les documents connexes tels que les cartes d'information de l'électeur, les cartes géographiques et les autres produits dont ont besoin les candidats et les partis en période électorale.

Aux termes de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, le bureau du directeur général des élections est chargé d'un certain nombre de fonctions à l'égard du redécoupage, y compris de mettre en œuvre des moyens professionnels, financiers, techniques et administratifs pour soutenir les commissions et appliquer leurs décisions.

Au Canada, les limites des circonscriptions sont révisées systématiquement dans le cadre d'un processus de redécoupage impartial qui est clairement axé sur les intérêts de la population. Ce processus est admiré dans le monde entier.

Cela dit, il y a toujours place à de l'amélioration pour un système conçu par l'être humain. C'est pourquoi, d'ici la fin de la présente session parlementaire, mon bureau entend présenter au Parlement un rapport contenant des recommandations quant aux modifications à apporter à la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. J'ai déjà recueilli les commentaires des présidents des commissions à cet égard.

Voilà qui conclut ma présentation. Nous répondrons, mes collègues et moi, volontiers à vos questions.

La présidente : Merci. À propos du projet de loi C-36, c'est un contexte hautement exceptionnel. J'aimerais sonder votre avis sur des mesures correctrices qui s'imposent en toute logique, si nous voulons adéquatement rectifier le tir.

On peut les décliner en deux volets. Ne serait-il pas avisé d'agir au niveau de la définition même des principaux concepts que la commission est appelée à interpréter? Par exemple, si une proposition a été formulée pour amender la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, pour inclure une définition claire de « communauté d'intérêt », est-ce que cela ne faciliterait pas le travail des commissaires?

Second, for the commission to be entirely independent and clearly competent, it is imperative that all its members, who have varying sensibilities, be on the same wavelength at the outset with regard to basic concepts they are required to use in performing their duties.

From a practical standpoint, would it not be a good idea to take a closer look at the means that could be used to intervene with regard to the training or instructions that future commission members receive before they take up their duties?

The purpose of this initiative would definitely be to ensure that everyone has the same knowledge and understanding of the legal concepts they must deal with throughout their terms. I would like to have your comments on that point.

Mr. Kingsley: First, you have raised the question of the definition on which the electoral boundaries commissions would act. I have gone through the text many times, and when you consider that an electoral boundaries commission chaired by a judge had one interpretation of the act and a Federal Court judge had another, it is obvious that matters have to be clarified, because these are lawyers, who ultimately have differing opinions.

I intend to look into this in further detail in order to make recommendations and try to develop this.

The way the definition works right now is that it highlights the number and states that the commission must first consider it and consider something else. But it can also, and it must consider, at the same time it considers the number, the community of interest and community of identity factors, and so on. Then it states that it can make changes to the figure. There can definitely be some confusion. I believe there is a way of clarifying this in order to be categorical, in order to know what the commissions' first priority is.

Is it one person, one vote? Is it effective representation? What is the place of the community of interest? What is the place of the official language communities? What is the place of the other minority communities so that we can say to the commissions: here, what is the place of the rural electoral districts, of the remote electoral districts? When does that come into play? When does it become more important than other factors? We can clarify all this further. It won't be easy because, when I go through all the documents concerning it, I see myself in the shoes of the commission members and I think: I am being asked to square the circle here. That is what we are being asked. It is very hard because people don't automatically all live in a single group in the same community. There are minorities within minorities. How do you deal with these things? It will be difficult, but I believe we can make another attempt.

As regards training, I am pleased to have the opportunity to go through this with you in the Senate. I did it in the House of Commons before the Committee on Procedure and House Affairs.

Ensuite, pour que la commission soit pleinement indépendante et évidemment compétente, il est impératif que tous ses membres, dont les sensibilités sont variées, soient sur la même longueur d'ondes au départ, en ce qui a trait aux concepts fondamentaux qu'ils seront appelés à utiliser dans leurs fonctions.

Du point de vue pratique, serait-il intéressant de se pencher de plus près sur les moyens qui pourraient être déployés pour intervenir sur la formation ou les instructions que reçoivent les futurs commissaires, et ce même avant qu'ils entrent en fonction?

L'objectif de cette initiative viserait certainement à s'assurer que tous partagent les mêmes connaissances et la même compréhension des notions juridiques qu'ils sont confiés à manier tout au long de leur mandat. J'aimerais avoir vos commentaires à cet égard.

M. Kingsley : Vous soulevez d'abord la question de la définition selon laquelle agiraient les commissions de délimitation. J'ai parcouru le texte à moult reprises et lorsqu'on considère qu'une commission de délimitation présidée par un juge avait une interprétation de la loi, et qu'un juge de la Cour fédérale en avait une autre, il est clair qu'il faut tirer les choses au clair. Parce que ce sont des juristes, finalement, qui sont d'avis différent.

J'ai l'intention de me pencher là-dessus dans de plus amples détails pour faire des recommandations et tenter d'élaborer cela.

La façon que la définition fonctionne présentement, c'est qu'elle met en exergue le nombre et dit que la commission doit d'abord en tenir compte et tenir compte d'une autre chose. Mais elle peut aussi et elle doit tenir compte, en même temps qu'elle tient compte du nombre, des facteurs communauté d'intérêt et communauté d'identité, et cetera. Ensuite, elle dit qu'elle peut modifier en ce qui a trait au chiffre. Il peut y avoir, certainement, une confusion. Je crois qu'il y a un moyen de tirer cela au clair pour être catégorique, pour savoir quelle est la première priorité des commissions.

Est-ce une personne, un vote? Est-ce la représentation efficace? Quelle est la place de la communauté d'intérêt? Quelle est la place des communautés linguistiques officielles? Quelle est la place des autres communautés minoritaires pour qu'on puisse dire aux commissions : voici, quelle est la place des circonscriptions rurales, des circonscriptions éloignées? À quel moment cela entre en ligne de compte? Quand cela devient-il plus important que les autres facteurs? On peut tirer tout cela au clair davantage. Cela ne sera pas facile parce que quand je parcours tous les documents concernant cela, je me vois dans les fonctions des commissaires et je me dis : on me demande de faire la quadrature du cercle ici. C'est ce qu'on nous demande. C'est très difficile parce que les gens ne vivent pas automatiquement tous d'un seul groupe dans la même communauté. Il y a des minorités parmi les minorités. Comment traite-t-on de ces choses-là? Cela va être difficile mais je crois qu'on peut faire une autre tentative.

En ce qui a trait à la formation, je suis heureux d'avoir l'occasion de parcourir cela avec vous au Sénat. Je l'ai fait à la Chambre des communes devant le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre.

We held a conference with all the commission members who had been appointed, the judges and the other two members, over two days in Ottawa. We brought in everyone before they started their work, from the moment, or nearly from the moment they were appointed. I remember it was in mid-March or around then. We gave them a feel for the event. I called it a conference, although that may not be the right term. A half-day was devoted to an in-depth discussion of community of interest. We had three academics who made presentations to the some 30 persons. I sent invitations to the members of the Committee on Procedure and House Affairs, to the extent they wanted one. I did so long in advance. Five committee members were at the proceedings, including the Chairman. There was a real roundtable.

Professor Courtney chaired the session. He is recognized as one of the leading lights in Canada. All the commission members received copies of Professor Courtney's book, which is, as it were, the redistribution bible. Two other professors, Jennifer Smith and Mr. Pelletier from Quebec, came and made presentations on these concepts.

It cannot be said that there is been no opportunity. The judge and the other members had an opportunity to discuss the matter with them. What is the weighting of one particular factor? What comes in second place? We held these discussions, which produced the results we have seen across Canada. I wanted to share this information with you because I got the impression in reading the evidence that the people around the table were not aware of these conferences. That was the first time since the redistribution, since around 1965, when the act was passed, when all commission members had been invited.

Previously, I had initiated the process with the judges only in the exercise preceding the redistribution.

Laudable efforts were made by the commissions that came, by members and by my office to have in-depth discussions on community of interest.

[English]

Senator Milne: Mr. Kingsley, you spoke about redistribution and about trying to put a square peg into a round hole and about how difficult it is. Every time it happens in Ontario, it seems as though the commissioners start from the large centres of population and work out. As a result, we end up with small rural areas in between that are jumbled together into one electoral district when there is absolutely no community of interest there whatsoever.

I wonder if you are looking at ways in which that can be corrected, because what ends up happening is that people living north of Brampton are dealing with people who live north of Scarborough — not quite that far, I am exaggerating; there are some ridings in between.

In regard to this problem of a community of interest, perhaps we should start taking it to the Federal Court more often. Communities become so badly split up and divided, and people

Nous avons tenu une conférence avec tous les commissaires qui avaient été nommés, les juges et les deux autres commissaires, deux jours, à Ottawa. On a fait venir tout le monde dès le début de leurs travaux, du moment qu'ils ont été nommés ou presque. Je me souviens c'était à la mi-mars ou à peu près. On les avait pressentis à l'événement. J'ai appelé cela une conférence, ce n'est peut-être pas le bon terme. Une demi-journée a été consacrée à une discussion approfondie de communauté d'intérêt. Nous avions trois universitaires qui faisaient des présentations devant les quelque 30 personnes. J'avais envoyé une invitation aux membres du Comité de la procédure et des affaires de la Chambre, dans la mesure qu'ils le voulaient. Je l'avais fait longtemps d'avance. Cinq membres du comité étaient présents, incluant le président, lors de ces délibérations. Il y a eu un vrai tour de table.

Le professeur Courtney présidait la session. Il est reconnu comme étant une des grandes sommités au Canada. Tous les membres des commissions ont reçu le livre, qui est en quelque sorte la bible sur le redécoupage, écrit par le professeur Courtney. Deux autres professeurs, Mme Jennifer Smith et M. Pelletier du Québec sont venus faire des présentations sur ces concepts.

On ne peut pas dire qu'il n'y a pas eu d'occasion. Le juge et les autres membres ont eu l'occasion de discuter entre eux. Quelle est la prépondérance d'une telle chose? Qu'est-ce qui vient en second lieu? Nous avons tenu ces discussions qui ont donné les résultats qu'on connaît à travers le Canada. J'ai voulu partager ces renseignements avec vous parce que j'ai eu l'impression, en lisant les témoignages, que les gens autour de la table n'étaient pas au courant de ces conférences. C'était la première fois depuis qu'il y a un redécoupage, depuis les années 1965, quand la loi a été adoptée, où tous les membres de la commission avaient été invités.

Précédemment, j'avais initié le processus avec les juges seulement lors de l'exercice précédent de redécoupage.

Il y a eu des efforts très louables faits de la part des commissions qui sont venues, des députés et de mon bureau pour avoir des discussions en profondeur sur la communauté d'intérêt.

[Traduction]

Le sénateur Milne : Monsieur Kingsley, vous avez parlé du redécoupage et vous avez dit que c'était la quadrature du cercle. Chaque fois que la chose se produit en Ontario, on dirait que les commissaires commencent par les grands centres à forte densité de population. Nous nous retrouvons donc avec de petites régions rurales, autour de ces grands centres, qui sont regroupées en une seule circonscription alors qu'elles n'ont absolument aucun intérêt commun.

J'aimerais savoir si vous cherchez des moyens de corriger ce problème parce que des gens qui habitent au nord de Brampton se retrouvent avec d'autres qui vivent au nord de Scarborough... J'exagère, bien sûr; il y a quelques circonscriptions entre les deux.

En ce qui concerne le problème de la communauté d'intérêts, nous devrions peut-être commencer à porter plus souvent des dossiers devant la Cour fédérale. Les communautés se retrouvent

end up having to drive 60 miles to their electoral office — to some community 60 miles away, in a direction opposite to where they normally drive for everything else that they do — every other function they do, from doctor to lawyer to everything.

I know it is a difficult problem, but I believe it needs to be looked at again, in particular the training of commissioners, because they really are urban-oriented every single time. That is my first question.

My second question is this: Has the Province of Ontario readjusted its riding boundaries and names to agree with the federal ones, since the last federal redistribution? I know they did previously, but I am not sure they done it this time because. This affects voter lists, as you sharing lists back and forth.

Third, with respect to the voter lists, they were appalling during the last election. The level of accuracy was dreadful. I worked in three different urban areas in Toronto. With respect to each one of them, when people speak about voter turnout being low, the reason was badly inflated voter lists. Almost every single rental unit in Toronto had not only the present residents listed, but also the previous residents listed and sometimes the ones before that listed. The actual residents were telephoned during the election, their doors were knocked on, and they would confirm that there were incorrect names listed. There must be some mechanism to get names off the list. It appears that once names get on a voter list, they stay on there forever. This badly affects the accuracy of the voter count, the percentage of people who come to vote. It badly affects every single thing that has to do with the election. This happened in Toronto, it happened in Brampton, and it happened in Calgary, in the ridings where I was working.

This is aside from what we are talking about today — but I have you here. These are problems that are integral to our electoral system. In my mind, the move to a permanent voters list was a bad mistake. It may have been easier at the time, it may give you a list to work from, but it is not working.

Mr. Kingsley: Senator Milne, when you say that I need to look at — and you gave a prescription of things with respect to your first question — I presume you mean in terms of the report that I would table. In terms of the work I do, I do not need to look at those things. I am not responsible for the commissions. I have no responsibility whatsoever for what the commissions decide.

Senator Milne: Who trains them?

Mr. Kingsley: I said we voluntarily offered to set up that conference. There is nothing that prescribes that this occurs in the law, but I have extended that and done that voluntarily. I have

tellement divisées et éparpillées, et des gens finissent par devoir faire 60 milles de route pour se rendre au bureau de scrutin, dans la direction opposée à la communauté dans laquelle ils se rendent normalement pour toutes leurs autres affaires, par exemple pour aller chez le médecin ou l'avocat.

Je sais que c'est un problème difficile à résoudre, mais je suis d'avis qu'il faut examiner cette question encore une fois, en particulier la formation des commissaires parce qu'ils ont invariablement une mentalité urbaine. C'est ma première question.

Ma deuxième question est la suivante : le gouvernement de l'Ontario a-t-il rajusté les limites et les noms de ses circonscriptions depuis le dernier redécoupage fédéral, pour qu'elles correspondent à nos circonscriptions? Je sais qu'il l'a déjà fait dans le passé, mais je ne suis pas certaine qu'il l'ait fait la dernière fois. Cela a une influence sur les listes électorales, que vous vous partagez.

Troisièmement, en ce qui concerne justement les listes électorales, elles étaient dans un état déplorable lors de la dernière élection. Elles étaient truffées d'erreurs. J'ai travaillé dans trois zones urbaines différentes, à Toronto. Dans chaque cas, quand on parle du faible taux de participation, c'est parce que la liste électorale était sérieusement gonflée. Pour presque toutes les unités locatives de Toronto, on avait inscrit non seulement les occupants en place, mais aussi les occupants précédents et parfois même les autres avant. Pourtant, les occupants en place avaient reçu des appels au cours de la campagne, on était allé frapper à leur porte, et ils avaient confirmé qu'il y avait sur la liste des noms qui n'auraient pas dû s'y trouver. Il doit bien y avoir un mécanisme permettant d'enlever des noms de la liste. Mais il semble que, une fois qu'un nom se retrouve sur la liste électorale, il y reste jusqu'à la fin des temps. Cela nuit sérieusement à l'exactitude du calcul du nombre d'électeurs et du pourcentage de ceux qui vont voter — à absolument tout ce qui se rattache aux élections. Le cas s'est vu à Toronto, à Brampton et à Calgary, dans les circonscriptions où j'ai travaillé.

La question ne se rattache pas directement à ce que nous étudions aujourd'hui, mais j'en profite pendant que vous êtes là. Ce sont des problèmes qui font partie intégrante de notre système électoral. À mon avis, l'adoption d'une liste électorale permanente a été une grave erreur. C'était peut-être plus facile sur le moment, cela vous donne peut-être un point de départ, mais cela ne fonctionne pas.

M. Kingsley : Sénateur Milne, quand vous dites que je devrais me pencher sur certaines questions — et vous me prescrivez une foule de choses dans votre première question —, je présume que vous voulez parler du rapport que je vais déposer. Dans le cadre de mon travail, je n'ai pas à me pencher sur ces choses. Je ne suis pas responsable des commissions. Je n'ai rien à voir avec ce qu'elles décident.

Le sénateur Milne : Qui forme les membres de ces commissions?

M. Kingsley : J'ai dit que nous nous étions portés volontaires pour organiser cette conférence. Il n'y a rien qui nous y oblige dans la Loi, mais j'ai fait cette offre de ma propre initiative. J'ai

explained that half the day was spent on one issue. We spent another day and a half on other matters relating to redistribution, so that they would understand their work. To the extent that one can have sessions with 10 judges and 20 other commissioners who are independent of mind, there is nothing that I can prescribe. I would not for one second prescribe anything to these people — not one thing. It is not the role of the Chief Electoral Officer; I made that very clear.

I appeared before two committees of the House of Commons. One committee was saying that I should not influence them, should not try to influence them; the other committee was telling me that I should. I said, "I want to reassure everybody" — as I want to reassure every senator — "I do not try to influence them at all." I do not have to read their reports and comment on their reports to them. I do not have to appreciate their reports at all; I do not have to do anything with them except transmit them when they are finalized. That is my role.

Sustain all their activities — yes. Provide tools, which were lauded because of the extremely professional nature of the tools — all the commissions invariably commended us for the tools — that is what I do. I tax their accounts, as we say, in accordance with the law. That is what I do.

Senator Milne: Now that you have ripped a strip off me, Mr. Kingsley, would you please say something about the abominable shape of the voters list?

Mr. Kingsley: I am not attempting to rip a strip off you, but I am taking advantage of the opportunity to inform all the senators that there seems to be an impression that I am responsible for these things as Chief Electoral Officer, and I am not. I am not responsible for what the commissions do; I cannot be, by law.

It is something I have said — I would not even ask to be provided with this power as Chief Electoral Officer under the Electoral Boundaries Readjustment Act. You cannot have an independent body that is not independent.

Senator Milne: You have told us that.

Mr. Kingsley: With respect to the Ontario ridings, the ridings are the same, and have been so for a while. Ontario has effectively accepted that its boundaries would match the Ontario boundaries. With respect to the voters list, there are a number of things on which I can make a couple of comments.

We started off with 95 per cent of the names on the list; and we started off with 82 per cent of the names at the right place on the list, which was an improvement over the previous election. We also did targeted revision — that is to say, going door to door in areas where there is high mobility. Those are mainly apartment buildings. We have gone to residences for elder citizens — we target those as well — and we target student residences.

expliqué que la moitié de la journée avait été consacrée à un seul sujet. Nous avons passé une autre journée et demie à discuter d'autres questions relatives au redécoupage des circonscriptions, pour que les gens comprennent bien leur travail. Dans la mesure où ces séances peuvent réunir 10 juges et 20 autres commissaires indépendants d'esprit, je ne peux rien exiger. Je n'oserais surtout pas ordonner quoi que ce soit à ces gens-là, c'est certain. Ce n'est pas le rôle du directeur général des élections, et je l'ai précisé très clairement.

J'ai comparu devant deux comités de la Chambre des communes. Les membres d'un de ces comités disaient que je ne devais pas les influencer, ou chercher à les influencer, alors que ceux de l'autre me disaient le contraire. J'ai voulu rassurer tout le monde — tout comme je veux rassurer tous les sénateurs : je ne cherche pas du tout à les influencer. Je n'ai pas besoin de lire leurs rapports et de les commenter. Je n'ai pas à me faire une idée sur leurs rapports; je n'ai qu'à les transmettre une fois qu'ils sont terminés. C'est mon rôle.

Soutenir leurs activités, oui. Leur fournir des outils, qui ont d'ailleurs été très appréciés pour leur extrême professionnalisme — toutes les commissions, sans exception, nous ont félicités pour ces outils —, voilà ce que je fais. Je taxe leurs comptes, comme on dit, conformément à la Loi. C'est tout ce que je fais.

Le sénateur Milne : Après cette attaque en règle, monsieur Kingsley, pourriez-vous me dire deux mots au sujet de l'état abominable de nos listes électorales?

M. Kingsley : Je ne cherche pas à vous attaquer, mais je profite de l'occasion pour préciser à tous les sénateurs que, même si bien des gens semblent croire que je suis responsable de ces choses-là en tant que directeur général des élections, ce n'est pas le cas. Je ne suis pas responsable de ce que font les commissions; en vertu de la Loi, je ne peux pas l'être.

Je l'ai déjà dit : je ne voudrais même pas être investi de ce pouvoir à titre de directeur général des élections, en vertu de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. On ne peut pas avoir un organisme indépendant s'il n'est pas indépendant.

Le sénateur Milne : Vous nous l'avez déjà dit, en effet.

M. Kingsley : Dans le cas de l'Ontario, les circonscriptions restent les mêmes; elles n'ont pas été changées depuis un certain temps. L'Ontario a effectivement décidé que les limites de ses circonscriptions correspondraient à celles des circonscriptions fédérales. Et pour ce qui est de la liste électorale, il y a certaines choses que je voudrais commenter.

Quand nous avons commencé, nous avions 95 p. 100 des noms sur cette liste, et 82 p. 100 de ces noms étaient à la bonne place sur la liste, ce qui était une amélioration par rapport à l'élection précédente. Nous avons aussi effectué des révisions ciblées, en passant de porte en porte dans les secteurs où la population est très mobile. Il s'agit surtout des immeubles à appartements. Nous sommes aussi allés dans des résidences pour personnes âgées — que nous ciblons elles aussi — et des résidences pour étudiants.

We went to 1,200,000 houses — 10 per cent of the 12 million residences in Canada — and knocked on doors with revising agents so that they could modify the list in accordance with the replies they got. The take-up was about 280,000 replies. If we use that model — and say the take-up is 280,000 after you have literally knocked on the doors of those places — what would we do if we went back to door-to-door enumeration?

Senator Milne: In the apartments where six people are listed as living there but only two people live there, no matter how many times you tell me that you go back time and time again to try to redo these high-turnover places, I was still seeing building after building after building with that kind of voters list prepared. Let me tell you, if someone wants to commit fraud on Election Day, with the laws the way they are, all an individual has to do is go to the garbage containers of those buildings and pick up all the cards that have been thrown out because they do not apply to those particular apartments. They are there in the garbage containers in the hundreds after the mailings have gone out.

If somebody was really determined to beat the electoral laws, they would go around and collect these cards, and go to a committee room where people are, in good faith, working away, and say, Oh, this name looks like it might be you; you go and vote for this person. They can just deal them out on Election Day like cards; and I know that that has happened.

I really do think that there has to be some way, some methodology that is developed to get names off the list. They go on, but they do not seem to come off.

Mr. Kingsley: Through you, Madam Chair, may I ask Mr. Molnar, who is responsible for the register, to reply?

Mr. Rennie Molnar, Senior Director, Register and Geography, Elections Canada: As Mr. Kingsley said, for these high-mobility areas particularly, we go door to door. When we are unsuccessful in reaching people, we do not remove the names that were there, of course. However, if we make contact at the door, what we do is make sure that only the people who actually live there are the registered electors; so any other names at that address will be removed from the list. Our challenge, in that case, is making contact with the people at the door.

Senator Milne: In these buildings, it has to be contact in the evening, because they are not there during the day. You say you went to 10 per cent of the houses. In an area like Toronto, 30 or 40 per cent of the housing is high-rise.

Mr. Molnar: In fact, 10 per cent is on a national scale. In urban ridings like Toronto Centre, Vancouver Centre, in some of those areas, more than 50 per cent of the riding was targeted. In those cases where we have high turnover, we go door to door in all those high-rises.

Nos agents de révision ont frappé à la porte de 1 200 000 logements — ce qui fait 10 p. 100 des 12 millions de résidences au Canada — pour pouvoir ensuite modifier la liste en fonction des réponses qu'ils avaient reçues. Ils ont eu environ 280 000 réponses. Si on se fie à ce résultat — c'est-à-dire que nous avons obtenu 280 000 réponses après avoir littéralement frappé à toutes ces portes —, que se passerait-il si nous retournions au recensement de porte en porte?

Le sénateur Milne : Dans le cas des appartements pour lesquels six occupants sont énumérés alors qu'il n'y a que deux personnes qui y vivent, quel que soit le nombre de fois où vous retournerez faire des mises à jour dans ces endroits où il y a un fort roulement... J'ai quand même vu une multitude d'immeubles pour lesquels la liste des électeurs se présentait de cette façon-là. Permettez-moi de vous dire que, si quelqu'un veut commettre une fraude le jour des élections, les lois étant ce qu'elles sont, tout ce qu'il a à faire, c'est de fouiller dans les poubelles de ces immeubles et de ramasser toutes les cartes qui y ont été jetées parce qu'elles ne concernaient pas les occupants de ces appartements. Les cartes que vous envoyez se retrouvent dans les poubelles par centaines.

Si quelqu'un voulait vraiment déjouer les lois électorales, il n'aurait qu'à faire sa tournée et à ramasser ces cartes, et à se présenter ensuite dans une salle où des gens travaillent en toute bonne foi. Et il n'aurait qu'à voter à la place de quelqu'un dont il pourrait assez facilement porter le nom. On pourrait tout aussi bien distribuer les cartes d'électeurs comme des cartes à jouer le jour des élections. Je sais que ce genre de chose s'est déjà produit.

Je pense vraiment qu'il faut trouver un moyen, une méthode, pour rayer des noms de la liste. On en ajoute, mais on ne semble pas pouvoir en enlever.

M. Kingsley : Avec votre permission, madame la présidente, puis-je demander à M. Molnar de répondre, puisque c'est lui qui est responsable du registre?

M. Rennie Molnar, directeur principal, Registre et Géographie, Élections Canada : Comme l'a dit M. Kingsley, nous passons de porte en porte, en particulier dans les secteurs où la population est très mobile. Quand nous n'obtenons pas de réponse, nous n'enlevons pas les noms de la liste, évidemment. Mais, quand nous pouvons parler à quelqu'un à la porte, nous nous assurons que seuls les gens qui habitent là sont inscrits comme électeurs; nous enlevons donc tous les autres noms qui figurent sur la liste pour cette adresse. Le plus difficile, dans ces cas-là, c'est de pouvoir parler à quelqu'un à la porte.

Le sénateur Milne : Dans ces immeubles, il faut que ce soit le soir parce que les gens ne sont pas là le jour. Vous dites que vous avez fait 10 p. 100 des logements. Mais dans les endroits comme Toronto, les immeubles en hauteur représentent de 30 à 40 p. 100 des logements.

M. Molnar : En fait, ces 10 p. 100, c'est à l'échelle nationale. Dans les circonscriptions urbaines comme celles du centre-ville de Toronto ou de Vancouver, nous faisons parfois jusqu'à 50 p. 100 des logements. Et dans les cas où il y a un fort roulement, nous allons de porte en porte dans tous les immeubles en hauteur.

Mr. Kingsley: Certainly, there is room for improvement. I am not going to sit here and say we are not going to improve further. We have improved from the last election — and we are learning as we proceed. We are trying to get remedies as well in terms of the statute. I will be making recommendations to allow us to handle situations like this better, to get youth on to the list, because they are the problem case.

I will be coming forth to Parliament to make those recommendations before summer recess occurs. I am committed to providing two reports, one on redistribution and one on recommendations flowing from the management of the election. I will be broaching those topics. I do not want to sound as though we have achieved everything we want to under the register; we have not.

The other thing we have not succeeded in doing as fully as I would like is to have more ownership shared with respect to the register — with the political parties, with the members of Parliament. We have attempted to do this through the advisory committee of political parties, but it is not working as well as I would like it to work. We provide a list of electors to all the parties yearly and to all members of Parliament. We rarely get feedback of any kind. It is a very, very small number that we get.

Senator Ringuette: Just to make a correction, the list of voters is not distributed to members of Parliament. I have made calls to Elections Canada, and I was told that I am a senator and do not have access to voters lists.

Mr. Kingsley: That is what the law prescribes, Madam Chair, that I provide the lists to members of Parliament.

Senator Milne: There are two houses of Parliament.

Mr. Kingsley: The statute is very clear. That is what I do. If people wish to have that statute changed so that senators get the list as well, the law will have to be changed. I cannot send it. If I could send it, I would. It is a very prescriptive statute; I have made that point before.

Senator Mercer: First of all, welcome. We have had many of these discussions before. I find myself in an interesting position now that I am going to be your defender because I have a little more intimate knowledge of the work. I may be banished. I firmly believe some of the work that you have done and some of the changes you have made over the past number of years have been substantial, and I do want to credit you and your staff for that. There is no question, there is always going to be room for improvement. We are talking about human beings doing work, and many of the people involved are volunteers, so there are always going to be mistakes. Generally speaking, I think that the voters list itself is fairly accurate.

There is a need to refine how we identify — and when I say we, I refer to a collective we involving all the political parties and Elections Canada who are operatives in a particular electoral district — how we identify problems that you would not

M. Kingsley : Il y a certainement place pour l'amélioration. Je ne vous dis pas que nous n'essaierons pas de faire mieux. Il y a déjà une amélioration depuis la dernière élection, et nous apprenons à mesure. Nous essayons aussi d'apporter les correctifs nécessaires à la Loi. Je vais recommander des solutions qui nous aideront à régler les cas de ce genre de façon plus satisfaisante et à inscrire plus de jeunes sur la liste, parce que c'est là qu'est le problème.

J'ai l'intention de soumettre ces recommandations au Parlement avant les vacances d'été. Je compte bien déposer deux rapports, un sur le redécoupage et l'autre sur les questions découlant de la gestion des élections. Je vais soulever ces questions-là. Je ne veux pas vous donner l'impression que nous avons atteint tous nos objectifs au sujet du registre, parce que ce n'est pas le cas.

L'autre élément pour lequel nous n'avons pas réussi aussi bien que je le voudrais, c'est le partage de la propriété du registre avec les partis politiques et les parlementaires. Nous avons essayé d'y arriver par l'entremise des comités consultatifs des partis politiques, mais je ne suis pas tout à fait satisfait de la façon dont cela fonctionne. Nous fournissons chaque année une liste d'électeurs à tous les partis et à tous les parlementaires. Nous recevons rarement des commentaires. En fait, nous en recevons vraiment très peu.

Le sénateur Ringuette : Permettez-moi de vous corriger : la liste des électeurs n'est pas distribuée à tous les parlementaires. J'ai téléphoné à Elections Canada, et je me suis fait dire qu'en tant que sénateur, je n'avais pas accès aux listes électorales.

M. Kingsley : La Loi prévoit uniquement, madame la présidente, que je dois fournir les listes aux députés.

Le sénateur Milne : Mais le Parlement compte deux chambres.

M. Kingsley : La Loi est très claire. Je la respecte. Si les gens souhaitent que les sénateurs reçoivent les listes eux aussi, il faudra changer la Loi. Je ne peux pas les leur envoyer. Si je pouvais le faire, je le ferais. C'est une loi très précise, comme je l'ai déjà souligné.

Le sénateur Mercer : Permettez-moi tout d'abord de vous souhaiter la bienvenue. Nous avons déjà eu des discussions sur bon nombre de ces questions. Je me retrouve aujourd'hui dans une position intéressante, en ce sens que je vais me porter à votre défense parce que je connais votre travail un peu plus intimement que d'autres. Je risque peut-être le bannissement. Je suis convaincu que vous avez accompli un travail important et apporté des changements substantiels ces dernières années, et je vous en félicite ainsi que votre personnel. Il ne fait aucun doute qu'il y a toujours place pour l'amélioration. Vous êtes tous humains, après tout, et bien des gens qui s'occupent des élections le font bénévolement; il y aura donc toujours des erreurs. Mais, de façon générale, je pense que la liste électorale est relativement exacte.

Nous allons devoir raffiner nos méthodes — et quand je dis « nous », je parle collectivement, pour tous les partis politiques et les gens d'Elections Canada qui travaillent dans chaque circonscription — pour cerner les problèmes que vous ne

necessarily see that would be seen by a political party or by candidates. We need to find a way to engage that knowledge to get it back into the system. For example, we have had a call from the New Democratic candidate, the Green candidate and the Conservative candidate in this riding, and they are all saying something similar, then they are right, there is a problem. You might not see it from where you sit in the Jackson Building. Therefore, we need to find a way to engage people.

There is a problem, though, that Senator Milne has touched on and I witnessed it on Election Day. It was not fixable, obviously. That problem is the using of discarded cards — or, more precisely, what I saw were people who were coming to be registered at the polling station who were not on the list. They were coming in large numbers and were coming together.

I will describe the situation in the riding of Halifax — I was there; I was working in the inner city, because I know the community and I know some of the people. It was in an intercity poll, where the average income would be at least \$10,000 below the national average income, a poor neighbourhood, where there is a lot of social housing — not that there is anything wrong with that. That is one demographic. The other demographic is that there is a large concentration of seniors in the city, with three seniors high-rise buildings and a very significant seniors complex. Those are the demographics.

Here are the people that I saw in line: I saw young, white men and women, all between the ages of 18 and 32. I am guessing at the upper age. They were probably younger than that. The older I get, the younger the young people look. I have lost my ability to judge that. The significance of my reference to the race is that this is a neighbourhood that is, not predominantly, but a very large percentage of the population are Black or new Canadians of non-white origin.

I asked the supervisor if these people had arrived together, and her comment was that three or four came together, but they all arrived within a relatively short period of time. I later analyzed the results of the poll, and I can tell you who they voted for pretty well because of the numbers in the polls. That is one case.

I can tell you of a case in Toronto in at least one riding where a significant candidate, significant in the sense of profile, now sits in the House of Commons. This incident that I mentioned, combined with the method that Senator Milne mentioned, was very prominent. I am sure these people never lived there.

With respect to people who on Election Day had their names added to the list — I support the system — there must be a method where we can go back and confirm with the post-election — after the vote is cast, we cannot do a thing about it. It would be interesting to test the system, would it not, by sending a card of some sort to the address that these people are

pourriez pas nécessairement voir, mais que les partis politiques ou les candidats pourraient constater. Nous devons trouver un moyen de prendre l'information dont nous disposons et de la verser dans le système. Par exemple, si nous recevons un appel du candidat néo-démocrate, du candidat des Verts et du candidat conservateur d'une circonscription, et qu'ils disent tous qu'il y a un problème, alors c'est qu'il y a vraiment un problème. Vous ne vous en rendez peut-être pas compte, dans vos bureaux de l'immeuble Jackson. C'est pourquoi il faut trouver un moyen de faire participer les gens.

Il y a toutefois un problème, dont le sénateur Milne a fait mention et que j'ai constaté moi-même le jour des élections. Il était impossible à résoudre, de toute évidence. Ce problème, c'est l'utilisation de cartes jetées aux poubelles, ou plutôt le fait que des gens qui n'étaient pas sur la liste venaient s'inscrire au bureau de scrutin. Il y en avait beaucoup, et ils venaient en groupes.

Je vais vous décrire la situation dans la circonscription de Halifax. J'étais là; je travaillais dans les vieux quartiers du centre parce que c'est un milieu que je connais, et des gens que je connais. C'était un bureau de scrutin où les électeurs avaient un revenu moyen inférieur d'au moins 10 000 \$ à la moyenne nationale, dans un quartier pauvre où il y a beaucoup de logements sociaux — même s'il n'y a rien de mal à cela. Mais c'est une des caractéristiques démographiques de ce secteur. L'autre caractéristique, c'est qu'on y retrouve une forte proportion de personnes âgées, avec trois résidences en hauteur et un très gros complexe d'habitation pour les gens du troisième âge. Voilà les caractéristiques démographiques du secteur.

Et voici les gens que j'ai vus faire la queue : j'ai vu des jeunes, hommes et femmes, de race blanche, entre 18 et 32 ans, ou à peu près. Ils n'avaient probablement pas 32 ans. Plus je vieillissais, plus je trouvais que les jeunes ont l'air jeunes. J'ai perdu ma capacité d'en juger. Et, si je mentionne leur race, c'est parce que nous étions dans un quartier où il y a, peut-être pas une majorité, mais certainement un très fort pourcentage de Noirs ou de Néo-Canadiens de couleur.

J'ai demandé à la superviseuse si ces gens-là étaient arrivés ensemble, et elle m'a répondu qu'il y en avait trois ou quatre ensemble, mais qu'ils étaient tous arrivés dans un laps de temps relativement court. J'ai analysé par la suite les résultats du vote, et je peux vous dire à peu près exactement pour qui ils ont voté à partir du nombre de bulletins recueillis dans les différents bureaux. C'est un cas parmi d'autres.

Je peux aussi vous parler d'au moins un incident du même genre à Toronto, dans une circonscription représentée aujourd'hui par un député de premier plan. Dans le cas que j'ai mentionné, tout comme pour la méthode dont a parlé le sénateur Milne, c'était parfaitement évident. Je suis certain que ces gens-là n'ont jamais habité dans cette circonscription.

Au sujet des gens qui ont fait ajouter leur nom à la liste le jour même des élections — j'approuve ce système-là —, il faudrait une méthode qui nous permettrait de confirmer cela après les élections. Évidemment, une fois que quelqu'un a voté, nous ne pouvons rien y changer. Mais il serait intéressant de tester le système — n'est-ce pas? —, en envoyant une carte quelconque à

giving with a return-to-sender feature — so that if it is undeliverable, Canada Post would return it to Elections Canada. I would like to see how many of those addresses would be verified, of those people who on Election Day said that they lived at 21 Elm Street did in fact live at 21 Elm Street. I suspect we would find, and I know in the riding of Halifax and a particular riding in Toronto, a large number of those cards would come back to you.

It should set off signals to us in the system, all of us, not just Elections Canada, that we need to accurately determine that voters at the polling station are who they say they are. If a voter shows up with a copy of a hydro bill that will identify them as being from 21 Elm Street — a hydro bill is not hard to get, especially if 21 Elm Street happens to be an apartment building. I think you need to do that.

I want to ask Mr. Molnar to give us the benefit of a very brief description of the mapping process, because we are talking about the change in the boundaries of two ridings in New Brunswick. I ask you this because I know it is good. I have seen the mapping system and how you do it. It is extremely impressive. Perhaps you can give a quick overview as to how it is done electronically. As well, it might be worth demonstrating at some point to members of Parliament or candidates, well before an election, so they can see the capabilities of Elections Canada in providing this service.

Mr. Molnar: First, we would be thrilled to show you our mapping and geographic processes and products. We are very proud of them. Fundamentally, we have a geographic database that spans the country. It has the names of all the roads, the rivers, and address ranges in it. We share the maintenance of this database with Statistics Canada. We have a joint team that shares in the update of this, and we have computer software that produces the maps required by candidates and parties during the election. We produce about 70,000 maps to cover the country. We always have a set on the shelf that is electronically ready, and we can print the complete set in 10 days with a private-sector printing firm.

One of the things that has evolved recently in the last election is the move to providing electronic maps. Previously, for parties in particular, we provided a national set of maps that would fill the corner of this room. For the last election, for the parties, we provided all the maps from Canada on one DVD, and they were able to load that in their computers and do all the searches they wanted. We have made a lot of progress in the mapping field and would be thrilled to demonstrate them for you.

l'adresse que les gens ont donnée, avec une mention selon laquelle elle doit être retournée à l'expéditeur si elle ne peut pas être livrée; Postes Canada la renverrait alors à Elections Canada. J'aimerais bien voir combien de ces adresses pourraient être confirmées et savoir si les gens qui ont affirmé, le jour des élections, qu'ils habitaient au 21 de la rue Elm habitaient bel et bien à cet endroit-là. J'ai l'impression que, du moins dans la circonscription de Halifax et dans une autre à Toronto, beaucoup de ces cartes vous seraient retournées.

Cela devrait nous faire comprendre à tous, et pas seulement aux gens d'Elections Canada, qu'il faudrait pouvoir déterminer avec précision si les électeurs qui se présentent dans les bureaux de scrutin sont bien ceux qu'ils prétendent être. Si un électeur se présente avec une copie d'une facture d'électricité pour prouver qu'il habite au 21 de la rue Elm... Il n'est pas difficile de trouver une facture d'électricité, surtout si le 21 de la rue Elm est un immeuble à appartements. Je pense qu'il faut faire quelque chose.

Je voudrais demander à M. Molnar de nous donner une description très brève du processus d'établissement des cartes, parce qu'il est question de changer les limites de deux circonscriptions du Nouveau-Brunswick. Je vous le demande parce que je sais que c'est un bon processus. J'ai vu le système et je sais comment vous procédez. Vous pourriez peut-être nous expliquer rapidement comment cela se fait, par des moyens électroniques. Il serait peut-être utile aussi d'expliquer tout cela aux députés ou aux candidats, bien avant les élections, pour qu'ils voient qu'Elections Canada est parfaitement capable de fournir ce service.

M. Molnar : Pour commencer, nous nous ferons un plaisir de vous montrer nos méthodes et nos produits de cartographie. Nous en sommes très fiers. En gros, nous avons une base de données géographiques qui couvre tout le pays. Elle contient les noms de toutes les routes, de tous les cours d'eau et de toutes les adresses. Nous partageons la tenue de cette base de données avec Statistique Canada. Nous avons une équipe conjointe qui s'occupe de la mettre à jour, et nous avons des programmes informatiques qui produisent les cartes dont les candidats et les partis ont besoin pendant la campagne. Nous produisons environ 70 000 cartes pour l'ensemble du pays. Nous en avons toujours un jeu en réserve, sous forme électronique, et nous pouvons l'imprimer au complet en dix jours avec l'aide d'une imprimerie du secteur privé.

Une des choses qui ont évolué récemment, au cours de la dernière campagne, c'est que nous fournissons maintenant les cartes sous forme électronique. Auparavant, en particulier pour les partis, nous produisions une série de cartes pour tout le pays; elles auraient rempli tout le coin de la pièce. Pour la dernière élection, nous avons envoyé aux partis toutes les cartes du Canada sur un seul DVD, qu'ils pouvaient faire jouer sur leurs ordinateurs pour effectuer toutes les recherches qu'ils voulaient. Nous avons fait beaucoup de progrès dans le domaine de l'établissement des cartes, et nous serons très heureux de vous en faire la démonstration.

Senator Mercer: We are back here changing the names of two ridings. One, the Kitchener-Conestoga, is an oversight. It happened in the process of redistribution, and we are correcting things that went wrong. I see there are bills before the House of Commons changing names again. Maybe we should have, by statute, a time frame, from the time of the return of the writ, maybe six months post or 12 months post, that interested parties would apply for a name change. Quite frankly, I think this is annoying. I know it is annoying and disruptive to you at Elections Canada, because it means more work and it means that you are not ready when you want to be ready.

Would it be useful to you to have a process that requires requests for changes to riding names 12 months from the return of the writ in order to have the name changed for the next event, rather than getting these requests every few months?

Mr. Kingsley: I intend to look at that matter as well with regard to the recommendations I will be making to both Houses of Parliament. I may consider going back to the recommendation of the Royal Commission of 1992, that we should try to stay away from geographic names, which tends to create a very long series of names because people try to incorporate as many places as they can, which is a natural tendency, and use historic names such as personalities that have marked the region.

I will consider all of these things, make recommendations and then rely on the wisdom of Parliament to enact the statute it wants.

Senator Milne: On your reference to historic names, former member of Parliament John Bryden went back to that practice and used historic names of communities within his riding, and the riding name got longer.

Senator Mercer: Mr. Kingsley is probably referring to the use of names of historic individuals, such as some ridings in Quebec use, as opposed to the geographic locations.

Senator Sibbeston: Mr. Kingsley, earlier in my life I had the opportunity to be the secretary to a federal boundaries commission in the Northwest Territories and had the experience of travelling to many distant communities and hearing people on this issue. One of the criteria to determining boundaries is the community of interest. I find it strange that a court would overturn the decision of a boundary commission that had been to the communities and heard the people. The term is not very specific.

What were the circumstances that led to the court overturning the boundaries commission? It is not clear in your statement. You talk about the 2003 representation order. Was that order made as a result of the study of a boundaries commission?

Le sénateur Mercer : Nous sommes de nouveau ici pour changer les noms de deux circonscriptions. Dans un des cas, celui de Kitchener—Conestoga, c'était un oubli. Le problème s'est produit au moment du redécoupage, et nous corrigeons cette erreur. Je vois qu'il y a encore des projets de loi devant la Chambre des communes pour changer d'autres noms. La Loi devrait peut-être prévoir un certain délai, après le rapport du bref — six ou douze mois après, par exemple —, à l'intérieur duquel les partis pourraient demander un changement de nom. Bien franchement, je trouve cela plutôt frustrant. Je sais que c'est frustrant aussi pour vous à Elections Canada, et que cela nuit à votre travail, parce que cela ajoute à vos tâches et que vous n'êtes pas prêts quand vous voudriez l'être.

Est-ce qu'il serait utile pour vous qu'il y ait un processus selon lequel les demandes de modification des noms de circonscriptions devraient être soumises dans les 12 mois suivant le rapport du bref, pour permettre d'apporter ces changements pour la fois suivante, plutôt que de recevoir des demandes de ce genre tous les quelques mois?

M. Kingsley : J'ai l'intention de soulever cette question-là aussi quand je ferai mes recommandations aux deux chambres du Parlement. Je pourrais envisager de revenir à la recommandation faite par la commission royale de 1992, à savoir que nous devrions essayer d'éviter les noms géographiques — qui ont tendance à se transformer en très longues séries de noms parce que les gens essaient d'y incorporer le plus d'endroits possibles, ce qui est tout naturel — et d'utiliser plutôt des noms historiques, par exemple ceux de personnalités qui ont marqué la région.

Je vais réfléchir à tout cela, présenter des recommandations et m'en remettre ensuite à la sagesse du Parlement pour qu'il adopte les mesures législatives qu'il désire.

Le sénateur Milne : Vous parlez de noms historiques. L'ancien député John Bryden a repris cette pratique et a utilisé les noms historiques des communautés de sa circonscription, ce qui a donné un nom encore plus long.

Le sénateur Mercer : M. Kingsley voulait probablement parler des noms de personnages historiques, comme cela s'est fait pour certaines circonscriptions du Québec, plutôt que des noms de lieux géographiques.

Le sénateur Sibbeston : Monsieur Kingsley, à une étape antérieure de ma vie, j'ai eu la chance d'être secrétaire d'une commission de délimitation des circonscriptions fédérales dans les Territoires du Nord-Ouest, et j'ai eu l'occasion de me rendre dans de nombreuses communautés isolées et d'entendre le point de vue des gens sur cette question-là. La communauté d'intérêts est un des critères de délimitation des circonscriptions. Je trouve étrange qu'un tribunal renverse la décision d'une commission de délimitation qui est allée sur place et qui a entendu les habitants. Le terme n'est pas très précis.

Qu'est-ce qui a amené le tribunal à renverser la décision de la commission? Vous ne l'avez pas dit clairement dans votre exposé. Vous avez parlé du décret de représentation de 2003. Ce décret a-t-il été pris par suite de l'étude d'une commission de délimitation des circonscriptions électorales?

Mr. Kingsley: The commission in New Brunswick held hearings throughout the province. I have reviewed their work in preparing for this presentation. The commission stated categorically that they were applying the statute in a particular way. They took into consideration numbers, community of interest and so forth. They heard various representations, including from members of Parliament, and came to their own conclusion.

As I understand it, the Federal Court was of a different view of where community of interest should have been placed in the priorities of the commission. That is my understanding of that judgment.

Senator Sibbeston: I take it that once the court overturned the boundaries commission a commission of inquiry was established.

Mr. Kingsley: It was the minister's prerogative to handle the case in that way. As I indicated in my comments, I agree that this was a reasonable approach to it because that commission was also independent. It had a specific mandate that it could execute independently of the executive and independently of my office as well, obviously.

Senator Sibbeston: I take it that at the moment there is not a clear process provided for in the act to deal with situations where the court overturns a boundary decision. Could there have been other processes? Could the boundaries commission have been re-established to review its earlier decision? I take it there is a void in the legislation with respect to clear procedure for dealing with these situations.

Mr. Kingsley: Senator, you hit the nail on the head. There is a void in terms of handling a situation where a court has overturned a commission decision. There could have been alternatives. The Chief Electoral Officer could have been asked to settle the issue. That would have required a statute.

Senator Sibbeston: In your recommendations, are you going to suggest a method for dealing with this in the future?

Mr. Kingsley: I intend to take this case entirely into account because it arose after the House committee reviewed this matter. They made excellent recommendations for changes to the statute. I will be taking everything possible into account, including what process could prevail in these matters. I will also take into account to the fullest extent possible what processes could occur earlier that could obviate the need for this.

[Translation]

Senator Joyal: In fact, you have to both prevent and cure in your approach to resolving this issue. You have to ensure that, in defining the essential elements that the commission members must consider, there is as precise an understanding as possible of the redistribution process.

M. Kingsley : La commission du Nouveau-Brunswick a tenu des audiences dans toute la province. J'ai passé son travail en revue pour préparer mon témoignage d'aujourd'hui. La commission a affirmé catégoriquement qu'elle appliquait la Loi de façon particulière. Elle a tenu compte des chiffres, de la communauté d'intérêts, et ainsi de suite. Elle a entendu les représentations de diverses personnes, dont des députés, et a tiré ses propres conclusions.

D'après ce que je peux voir, la Cour fédérale a adopté un point de vue différent, selon lequel la communauté d'intérêts aurait dû être une des priorités de la commission. C'est ce que je comprends de ce jugement.

Le sénateur Sibbeston : Si je comprends bien, une commission d'enquête a été mise sur pied après le renversement de la décision de la commission par le tribunal.

M. Kingsley : Le ministre a décidé de régler la question de cette façon-là; c'était sa prerogative. Comme je l'ai dit tout à l'heure, je conviens qu'il s'agit d'une approche raisonnable parce que cette commission était aussi indépendante. Elle avait un mandat précis, qu'elle pouvait remplir indépendamment de l'exécutif et, bien sûr, indépendamment de mon bureau.

Le sénateur Sibbeston : Et, pour le moment, la Loi ne prévoit pas de mécanisme clair pour le cas où le tribunal renverserait la décision d'une commission de délimitation, n'est-ce pas? Aurait-il pu y avoir d'autres façons de faire? Aurait-il été possible de rétablir la commission et de lui demander de revenir sur sa décision? Si je comprends bien, il y a une lacune dans la Loi au sujet de la procédure à suivre dans les cas de ce genre.

M. Kingsley : Sénateur, vous avez frappé en plein dans le mille. La Loi ne prévoit rien pour le cas où le tribunal renverse la décision d'une commission. Il y avait d'autres possibilités. On aurait pu demander au directeur général des élections de trancher. Mais il aurait fallu une disposition législative.

Le sénateur Sibbeston : Dans vos recommandations, allez-vous suggérer une méthode pour dénouer les situations de ce genre à l'avenir?

M. Kingsley : J'ai bien l'intention de prendre ce cas en considération parce qu'il s'est produit après que le comité de la Chambre a étudié la question. Le comité a fait d'excellentes recommandations au sujet des modifications à apporter à la Loi. Je vais tenir compte de tous les éléments, y compris du processus qui devrait s'appliquer dans les cas comme celui-là. Je vais aussi réfléchir dans toute la mesure du possible à ce que nous pourrions faire plus tôt pour ne pas en arriver là.

[Français]

Le sénateur Joyal : En fait, il faut à la fois prévenir et guérir dans l'approche pour régler cette question. Il faut s'assurer qu'au niveau de la définition des éléments essentiels dont les commissaires doivent tenir compte, il y ait une compréhension la plus précise possible des critères de délimitation.

At the outset, you talked about community of interest in mentioning the constituent elements of the commission. However, you did not elaborate further, as you say on page 3 of your presentation on the requirements of the Official Languages Act.

Obviously, the New Brunswick question was essentially focused on the way the local communities interpreted their existence within the official language minority communities.

First, there is training for commission members, the definition of criteria, but also, before that, when the problem arises, that is to say when groups manage to reverse a commission decision, there has to be a way to address the solution of the new map in such a way as to comply with the principles of the act. That should not be overlooked when considering a solution to a problem such as this.

I often have the impression that, when faced with an unforeseen situation, we resort to Parliament, but not always necessarily in the best spirit of what the act originally provided for when you were appointed as an officer of Parliament, and not as a "haut fonctionnaire" of Parliament, as your translation states. That is a concept of Canadian administrative law. I refer to it because I saw the French translation, and you are described as a "haut fonctionnaire" of Parliament, whereas you are an "officier," an officer of Parliament, which is quite different.

[English]

My colleagues will understand that there is a difference between a higher civil servant and an officer of Parliament. Those are two concepts under administrative law and public administration. It is important to remember that the spirit and the objective of the original legislation should be part of the solution that you will put forward in your recommendations in one of your two reports that you will table in June.

The other point I want to make is about the second report on the management of the election. On the issue of changing the names of ridings, members of Parliament have found a way to intervene in the management of the legislation. They have a way to do something that normally would be given to an boundary commission. Currently, we have three bills before the Senate, and there is one more coming to us. In this committee five years ago, we recommended that a process should be followed to maintain the original spirit of the legislation. I will quote a previous witness, Minister Mauril Bélanger, who appeared before the committee on May 6, 2004. At that time, we had the benefit of Senator Milne's participation. "Your committee believes that the process in such cases must be clearer and more transparent. Your committee received submissions that reinforced the need for public consultation and input to respect the fact that residents of a constituent strongly identify with its name. There should be a requirement for some form of public notice in the constituency

Vous avez au début parlé de la communauté d'intérêt en mentionnant les éléments constitutifs de cette commission. Vous n'avez toutefois pas élaboré davantage, comme vous l'exprimez à la page 3 de votre présentation, sur les exigences requises par la Loi sur les langues officielles.

Évidemment, la question au Nouveau-Brunswick était essentiellement centrée sur l'interprétation que les communautés locales se donnaient de leur existence au sein des communautés minoritaires de langues officielles.

Il y a, dans un premier temps, la formation des commissaires, la définition des critères, mais par ailleurs, en amont lorsque le problème se pose, c'est-à-dire lorsque des groupes réussissent à faire renverser une décision de la commission, il faut qu'il y ait une façon d'aborder la solution de la nouvelle carte de manière à respecter les principes de la loi. Il ne faut pas perdre cela de vue lorsqu'on songe à mettre sur pied une solution à un problème comme celui-là.

Souvent, j'ai l'impression que lorsqu'on fait face à une situation imprévue, on recourt au Parlement, mais pas toujours nécessairement dans le meilleur esprit de ce que la loi prévoyait à l'origine lorsqu'on vous a nommé en tant qu'officier du Parlement, et non pas haut fonctionnaire du Parlement comme votre traduction le dit. C'est un concept de droit administratif canadien. J'y fais référence parce que j'ai vu la traduction française et on vous décrit en tant qu'un haut fonctionnaire du Parlement, alors que vous êtes un officier du Parlement, ce qui est très différent.

[Traduction]

Mes collègues comprennent sûrement qu'il y a une différence entre un cadre supérieur de la fonction publique et un haut fonctionnaire du Parlement. Ce sont deux concepts différents en droit administratif et en administration publique. Il est important de se rappeler que l'esprit et l'intention de la Loi originale doivent faire partie de la solution que vous proposerez dans vos recommandations, dans les deux rapports que vous déposerez en juin.

Je voudrais aussi faire un commentaire sur le deuxième rapport, au sujet de la gestion des élections. Sur la question des changements des noms de circonscriptions, les députés ont trouvé un moyen d'intervenir dans la gestion de la Loi. Ils ont trouvé une façon de faire une chose qui devrait normalement relever d'une commission de délimitation. À l'heure actuelle, il y a trois projets de loi devant le Sénat, et nous allons en recevoir un autre bientôt. Notre comité avait recommandé il y a cinq ans qu'il y ait un processus permettant de respecter l'esprit original de la Loi. J'aimerais vous citer un témoin, le ministre Mauril Bélanger, qui a comparu devant le comité le 6 mai 2004. Nous avons alors profité de la participation du sénateur Milne. Voici ce que le témoin a dit : « Votre comité croit que le processus suivi dans ces cas doit être plus clair et plus transparent. Votre comité a reçu des interventions qui confirment la nécessité d'une consultation du public, et de sa participation, compte tenu du fait que les citoyens s'identifient fortement au nom de leur circonscription. Il faudrait

and provisions for public comments. Guidelines to this effect could be adapted from the procedure set out under the Electoral Boundaries Readjustment Act.”

We have repeated that for five years now and we are still at the same stage on the issue. We are flooded with a group of bills to change names. Once this committee stood the study of 12 such bills — about a year and a half ago. We have to find a solution within the boundaries commission that will clearly state the procedure that should be followed to prevent the kind of opening in the act that members of Parliament have found. I do not think that is fair with the spirit and objective of the original legislation.

Would you recommend in your report next June that there be, as we stated, clear guidelines that will be adopted in order to define the kind of procedure that should be followed in terms of electoral name changes?

[Translation]

Mr. Kingsley: As I stated earlier, I am going to try to make recommendations that, if accepted, will help minimize, if not eliminate, the need to make changes. In my recommendations, I am going to be sensitive to what the committee chaired by Senator Milne recommended at the time and to see whether I can incorporate it in my recommendations.

It thought that was a valid recommendation by the Senate committee. I intend to take it into consideration. I cannot take a position on it immediately because I have not considered the matter in a definitive way with my main associates. I was awaiting the outcome of the question that Bill C- 36 was going to raise in order to see how Parliament would dispose of it in order to allow me to make timely recommendations. If ever my report is unanimously accepted, I will be the most surprised of all.

[English]

Senator Joyal: I want to come back to this issue of your status as an officer of Parliament after I speak to this issue further. Senator Milne mentioned this and I would like to quote the famous section 17 of the Constitution Acts 1867 to 1982: “There shall be One Parliament for Canada, consisting of the Queen, an Upper House styled the Senate, and the House of Commons.”

As you know, you are as much an officer of the Senate as you are an officer of the House of Commons. A prevailing opinion is expressed in some areas that because we are not elected we are not interested in the electoral process. It undermines our democracy, which is aimed at protecting the rights of minors to vote and exercise their other democratic rights in Canada. The Senate has a particular approach on those issues.

exiger que des avis publics soient diffusés dans la circonscription et que la population soit consultée. Des lignes directrices dans ce sens pourraient être établies à partir de la procédure prévue dans la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. »

Nous répétons cela depuis cinq ans et nous en sommes toujours au même point. On nous inonde de projets de loi visant à changer des noms. Notre comité a déjà reporté l'étude de 12 projets de loi de ce genre, il y a environ un an et demi. Nous devons trouver une solution, pour les commissions de délimitation des circonscriptions, et préciser clairement la procédure à suivre pour éviter le genre d'échappatoire que certains députés ont trouvée pour contourner la Loi. Je ne pense pas que ce soit conforme à l'esprit et à l'intention de la Loi originale.

Seriez-vous prêt à recommander, dans votre rapport de juin prochain, comme nous l'avons déjà demandé, que des lignes directrices claires soient adoptées pour définir la procédure à suivre afin de modifier les noms des circonscriptions électorales?

[Français]

M. Kingsley : Comme je l'ai indiqué tantôt, je vais tenter de faire des recommandations qui vont faire en sorte, si elles sont acceptées, que l'on va minimiser sinon éliminer le besoin de faire des changements. Dans mes recommandations, je vais être sensible à ce que le comité, présidé par le sénateur Milne, avait recommandé à l'époque et voir si je peux l'incorporer dans mes recommandations.

J'ai trouvé que c'était une recommandation du comité du Sénat qui était bien fondée. J'ai l'intention de la prendre en considération. Je ne peux pas me prononcer tout de suite parce que je ne me suis pas penché sur la question de façon définitive avec mes principaux collaborateurs. J'attendais l'aboutissement de la question que le projet de loi C- 36 allait poser pour voir comment le Parlement allait en disposer pour me permettre de faire des recommandations qui seront à point. Si jamais mon rapport était accepté à l'unanimité, je vais être le plus étonné des êtres.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Je voudrais en revenir à votre statut de haut fonctionnaire du Parlement, après que j'aurai commenté la question un peu plus longuement. Le sénateur Milne en a parlé, et j'aimerais citer le fameux article 17 des Lois constitutionnelles de 1867 à 1982 : « Il y aura, pour le Canada, un parlement qui sera composé de la Reine, d'une chambre haute appelée le Sénat, et de la Chambre des Communes. »

Comme vous le savez, vous êtes un haut fonctionnaire du Sénat tout autant que de la Chambre des communes. Il y a dans certains milieux bien des gens qui pensent que, parce que nous ne sommes pas élus, nous ne nous intéressons pas au processus électoral. Cela mine notre démocratie, qui vise à protéger le droit de vote des gens et leur capacité d'exercer leurs autres droits démocratiques au Canada. Le Sénat a un point de vue particulier sur ces questions-là.

I was distressed when you made a statement in the House of Commons on November 23, 2004, that you should not be any more an officer of Parliament but an officer of the House of Commons — because we should lose our responsibility to end the dismissal of the Chief Electoral Officer. Of course, if we are barred from dismissing you, you are no longer an officer of Parliament but are an officer of the House of Commons. It would be a loss for the protection of the democratic process in Canada and the objectivity and impartiality that your status entails. I would like to hear from you whether, in your report on the management of the Electoral Act, you intend to make a suggestion that the Senate should be part of process of appointing the chief Electoral Officer so that he or she is on a par with other officers of Parliament.

Mr. Kingsley: Madam Chairman, the honourable senator has written to me picking up the very point that he has just mentioned. I replied to him. The context in which I provided my reply to the House of Commons is that, with respect to the appointment and firing of returning officers, there should be one authority. Whoever appoints is also the person who does the firing. In that context, the chair of the committee said: Well, in that case, what happens to you? That is when I replied that it would mean that the Senate would not be involved because the House of Commons is the one that appoints the Chief Electoral Officer under the present statute. I understand the point made by the senator and, when I replied to him, I said that the preferred course of action would be if the Senate were part of the process in the naming of the Chief Electoral Officer or appointment of the Chief Electoral Officer, rather than the reverse. That is the reply that I provided to you.

You asked whether I would incorporate that in my recommendations. I have hesitated to give definite answers, except in one case, which was yesterday before a committee of the House, about what I would include in the report. I will say that, yes, I will recommend that in my report.

Senator Joyal: We would be grateful, Mr. Kingsley. Each time you appear before us, you bring your wisdom of experience. I do not see anyone present at this table, with the exception of Senator Andreychuk, who has not been elected before.

Senator Andreychuk: That is not quite right. I do not think you can make those assumptions.

Senator Joyal: Most of us, if not all, have run in an election somewhere at some time. We pay close attention to the electoral life of Canada because it is part of Canada's democracy. We are the expression of the democratic will of Canadians in this chamber, too. Most of us have an intimate knowledge of the process. Senators take a keen interest in the implementation of the objective of the legislation, because it is rooted in the definition of Canadian democracy. We cannot just close our eyes to it because we are not elected. We would fail in our duty as senators if we

J'étais très inquiet quand vous avez déclaré à la Chambre des communes, le 23 novembre 2004, que vous ne devriez plus être un haut fonctionnaire du Parlement, mais seulement de la Chambre des communes, parce que nous ne devrions pas pouvoir destituer le directeur général des élections. Bien sûr, si nous ne pouvons plus vous destituer, vous n'êtes plus un haut fonctionnaire du Parlement, mais un haut fonctionnaire de la Chambre des communes. Ce serait une perte pour la protection de la démocratie au Canada, et pour l'objectivité et l'impartialité qu'implique votre statut. J'aimerais savoir si, dans votre rapport sur la gestion de la Loi électorale, vous avez l'intention de suggérer que le Sénat participe à la nomination du directeur général des élections pour que le titulaire de ce poste puisse être sur le même pied que les autres hauts fonctionnaires du Parlement.

M. Kingsley : Madame la présidente, l'honorable sénateur m'a écrit justement au sujet de la question qu'il vient de soulever. Et je lui ai répondu. Pour replacer dans son contexte ma réponse à la Chambre des communes, j'ai dit que la nomination et le congédiement des directeurs du scrutin devraient relever d'une seule et unique instance. La personne qui nomme ces directeurs est aussi celle qui peut les congédier. Dans ce contexte, le président du comité m'a demandé : « Eh bien, dans ce cas, qu'en est-il de vous? » C'est là que j'ai répondu que le Sénat ne pourrait pas intervenir parce que c'est la Chambre des communes qui nomme le directeur général des élections en vertu de la Loi actuelle. Je comprends les préoccupations du sénateur et, quand je lui ai répondu, je lui ai dit que je préférerais que le Sénat participe à la nomination du directeur général des élections, plutôt que l'inverse. C'est ce que je lui ai répondu.

Vous m'avez demandé si j'inclurais cela dans mes recommandations. J'ai hésité à donner des réponses définitives, sauf dans un cas — hier, devant un comité de la Chambre —, au sujet de ce que je compte inclure dans mon rapport. Mais je dirais que oui, j'ai l'intention de faire cette recommandation dans mon rapport.

Le sénateur Joyal : Nous vous en serions reconnaissants, monsieur Kingsley. Chaque fois que vous comparez devant nous, vous nous apportez la sagesse que donne l'expérience. Je ne vois personne autour de la table, à l'exception du sénateur Andreychuk, qui n'a pas déjà été élu.

Le sénateur Andreychuk : Ce n'est pas tout à fait exact. Je ne pense pas que vous puissiez le présumer.

Le sénateur Joyal : La plupart d'entre nous, sinon tous, avons déjà cherché à nous faire élire quelque part. Nous nous intéressons de près à la vie électorale du Canada parce que cela fait partie de la démocratie canadienne. Nous sommes ici aussi, dans cette chambre, l'incarnation de la volonté démocratique des Canadiens. La plupart d'entre nous connaissent intimement le processus. Les sénateurs tiennent beaucoup à ce que l'intention de la Loi soit respectée parce qu'elle est enracinée dans la définition de la démocratie canadienne. Nous ne pouvons pas fermer les

were to simply rubberstamp any bill that came from the other place dealing with the Canada Elections Act. Our status may change one day but the Canadian population will decide that.

As long as we have the status, it is our duty to perform the task that we have. The two bills in front of us are important because they touch an essential element of the electoral life of Canada. That is why we look at your report with keen interest to ensure that you are supported by Parliament. We do not see you as somebody who chastises Parliament. We see you as being somebody we want to support to and give help and understanding to, so that Canadians have a better way of exercising their democratic rights in voting.

Mr. Kingsley: I know this is accepted by all the members. I have always appeared before this committee in full recognition and provided full answers to the questions in light of the fact that I recognize the role of the Senate and the committees of the Senate, in all statutes, all bills, dealing with elections.

Senator Cools: I wonder, chairman, if not today or for another day, Mr. Kingsley has raised an important question — that is, that the running of elections used to be the exclusive purview of the House of Commons. I do not know if you wish to comment on that, at what point the legislation was created. I believe it is some 60 years old. The running of elections was under the supervision either of the clerk or the Speaker of the House of Commons, and historically the Senate had no role whatsoever.

In accordance with some of the suggestions Senator Joyal has been making, perhaps we should take a look at the development of this entire process. Perhaps we should go back to basic principles, to discover what has happened, and to move forward again. There was a big to-do, for example, when the House of Commons surrendered its ability to try its own controverted elections. The judges did not want it. If we could revisit how the House of Commons passed this power and how the Chief Electoral Officer turned into an officer of Parliament — even the term “officer of Parliament” is shallow. There is no his constitutional history to “officers of Parliament.”

If you look through the literature, you will find officers of the House. It seems to me officer of Parliament begins with McDonnell and the Auditor General. That is another story as to how we got there.

At another time, perhaps, we could invite a witness who could put some of this into perspective and assist the fact that these same recommendations seem to be coming forward in report after report. It may be a way to give the recommendations some stronger, firmer force.

yeux tout simplement parce que nous ne sommes pas élus. Nous manquerions à nos devoirs de sénateurs si nous nous contentions d'adopter tous les projets de loi qui nous arrivent de l'autre endroit en vue de modifier la Loi électorale du Canada. Notre statut pourrait changer un jour, mais c'est la population canadienne qui en décidera.

Tant que nous avons ce statut, nous avons le devoir d'exécuter les tâches qui nous sont confiées. Les deux projets de loi que nous avons devant nous sont importants parce qu'ils touchent à un élément essentiel de la vie électorale du Canada. C'est pourquoi nous parcourons vos rapports avec beaucoup d'intérêt, pour nous assurer que vous avez le soutien du Parlement. Nous ne vous voyons pas comme un pourfendeur du Parlement, mais plutôt comme quelqu'un que nous voulons appuyer, aider et comprendre, pour que les Canadiens aient de meilleurs moyens d'exercer leurs droits démocratiques en votant.

M. Kingsley : Je sais que c'est ce que pensent tous les membres du comité. J'ai toujours reconnu pleinement votre contribution quand j'ai comparu devant votre comité et je vous ai toujours fourni des réponses complètes parce que je reconnais le rôle du Sénat et de ses comités, en ce qui concerne toutes les lois et tous les projets de loi portant sur les élections.

Le sénateur Cools : Il me semble, madame la présidente, que M. Kingsley a soulevé là une question importante, dont nous pourrions débattre un autre jour si nous n'en avons pas le temps aujourd'hui, à savoir que l'organisation des élections a toujours été l'apanage exclusif de la Chambre des communes. Je ne sais pas si vous voulez faire un commentaire là-dessus. Cela remonte au moment où la Loi a été adoptée, il y a 60 ans, si je ne me trompe pas. L'organisation des élections était supervisée soit par le greffier, soit par l'orateur de la Chambre des communes et, historiquement, le Sénat n'avait aucun rôle à jouer.

Dans l'optique de certaines des suggestions du sénateur Joyal, nous devrions peut-être jeter un coup d'œil sur l'évolution de tout ce processus. Nous devrions peut-être retourner aux principes de base, pour découvrir ce qui s'est passé, et repartir de là. Il y a eu toute une histoire, par exemple, quand la Chambre des communes a renoncé à son pouvoir de trancher en cas d'élections contestées. Les juges n'étaient pas d'accord. Si nous pouvions nous remémorer comment la Chambre des communes a renoncé à ce pouvoir et comment le directeur général des élections est devenu un haut fonctionnaire du Parlement... Même le terme « haut fonctionnaire du Parlement » ne veut pas dire grand-chose. Il n'a aucun fondement constitutionnel.

Quand on parcourt les textes de référence, on voit qu'il y est question des hauts fonctionnaires de la Chambre. Il me semble que la notion de haut fonctionnaire du Parlement a commencé avec McDonnell et le vérificateur général. Quand au chemin parcouru pour en arriver là, c'est une autre histoire.

À un autre moment, peut-être, nous pourrions inviter un témoin qui pourrait mettre cette histoire en perspective et nous aider à comprendre pourquoi les mêmes recommandations refont surface dans chaque rapport. Ce serait peut-être un moyen de donner plus de force à ces recommandations.

For the record, chairman, since this exchange of correspondence was mentioned on the record, perhaps we could have copies of the letters, if Mr. Kingsley and Senator Joyal would not mind. It would be good for the record, to the extent that if they were raised they should form part of the record.

Perhaps, Mr. Kingsley could just respond to that one short point about the movement to transfer the running of elections from the House of Commons because it was exclusively their purview. The Senate had no say. In the role of the officer of Parliament, the Senate very much does have a say.

Perhaps Mr. Kingsley would like to comment.

Mr. Kingsley: With respect to the correspondence, I am most willing and I will leave Senator Joyal to answer for himself in that respect.

With respect to the establishment of the office, this occurred in 1920, when Sir Robert Borden was Prime Minister of Canada. The office was set up then, in an embryonic form, with the Chief Electoral Officer being created. Canada innovated; Canada was miles ahead of anybody else in the world. The next were the Indians, who a couple of months after becoming a country established an electoral commission. I believe that reference is made within their constitution, which is not the case in terms of my office. I am not aware of anything occurring between Canada and India.

I would be happy to appear at a later date whenever you are ready to discuss more fully the establishment of the office and follow that through to how it got to be what it is today.

[Translation]

Senator Losier-Cool: Thank you for the opportunity to take the floor. I am not a member of this committee, but I am the bill's sponsor in the Senate. I am very interested.

First, this is an issue that I have followed very closely because I lived in Bathurst for 35 years and I taught all those people. I worked very hard, I supported the commission, Mr. Oliver, and the mayors of the municipality. This is simply a matter of clarification.

I know that the independent commission was appointed by Judge Daigle; I applaud that independent commission. Who appointed the first commission? You probably said it. In that case, it was Judge Richard. Who appointed the commission members who studied the electoral boundaries?

Mr. Kingsley: The Chair of the commission was appointed by the Chief Justice of the province. And so it was that Judge Richard was appointed by the Chief Justice of the province of New Brunswick. The two commission members who accompany him and who are the other two members of the commission are appointed by the Speaker of the House of Commons. Of course these are people who live in the province.

Pour le compte rendu, madame la présidente, puisque leur correspondance a été mentionnée publiquement, je me demande si nous pourrions avoir des copies des lettres échangées par M. Kingsley et le sénateur Joyal, s'ils n'y voient pas d'inconvénient. Ce serait utile pour le compte rendu, dans la mesure où elles devraient y être incluses puisqu'il en a été question publiquement.

J'aimerais que M. Kingsley réponde à ma brève observation sur le fait que l'organisation des élections a été transférée de la Chambre des communes, dont elle relevait exclusivement auparavant. Le Sénat n'avait rien à dire. Mais, pour ce qui est du rôle des hauts fonctionnaires du Parlement, le Sénat a tout à fait son mot à dire.

M. Kingsley voudra peut-être commenter.

M. Kingsley : Au sujet de la correspondance, je suis bien prêt à la rendre publique si le sénateur Joyal est d'accord de son côté.

Pour ce qui est de la création de ma charge, cela s'est fait en 1920, à l'époque où sir Robert Borden était premier ministre du Canada. Le bureau du directeur général des élections a alors été mis sur pied, sous forme embryonnaire, et le poste de directeur général des élections a été créé. Le Canada a innové; il était à des milles en avance sur tous les autres pays du monde. Nous avons été suivis par les Indiens, qui ont établi une commission électorale quelques mois à peine après l'indépendance. Je crois qu'il en est fait mention dans leur constitution, ce qui n'est pas le cas ici. Je ne pense pas qu'il y ait eu d'autres cas entre celui du Canada et celui de l'Inde.

Je serais très heureux de revenir quand vous serez prêts à discuter plus longuement de la création de ma charge et de son évolution jusqu'à aujourd'hui.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool : Je vous remercie de me donner l'occasion de prendre la parole. Je ne suis pas membre de ce comité mais, je suis la marraine du projet de loi au Sénat, je suis très intéressée.

D'abord, c'est un dossier que j'ai suivi de très près parce que j'ai habité Bathurst pendant 35 ans et j'ai enseigné à tout ce monde. J'ai travaillé très fort, j'ai appuyé la commission, M. Oliver, et les maires de la municipalité. C'est simplement une question de clarification.

Je sais que la commission indépendante a été nommée par le juge Daigle; j'applaudis cette commission indépendante. Qui nomme la première commission? Vous l'avez probablement dit. Dans ce cas-ci, c'était le juge Richard. Qui nomme les commissaires qui étudient les frontières électorales?

M. Kingsley : Le président de la commission est nommé par le juge en chef de la province. Et c'est ainsi que le juge Richard a été nommé par le juge en chef de la province du Nouveau-Brunswick. Les deux commissaires qui accompagnent et qui forment les deux autres membres de la commission sont nommés par le président de la Chambre des communes. Évidemment, ce sont des gens qui résident dans la province. C'est ainsi que sont nommés les

That is how the commission members are appointed. The Chair is appointed by the Chief Justice of the province, normally from among the judges, that is the sitting judges or supernumerary judges, and the other two members are appointed by the Speaker of the House of Commons.

Senator Losier-Cool: Those other two members must be from the province whose boundaries are being considered.

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Ringuette: Thank you, Mr. Kingsley. I will not repeat the questions I asked you concerning the permanent list and the constant decline in voter turnout on election day. My question today more specifically concerns the entire process leading us up to Bill C-36, that is to say the costs incurred. I would like to know how much the sittings of the commission cost. I would like to know what the legal fees are in this entire matter, including your legislators internally. I am sure you have those professional services, I would like to know how much that cost.

Mr. Kingsley: I will have to get back to you in writing because I don't have those figures to hand.

At one point, I will have to consult the Privy Council Office because the commission of inquiry was established by the government. The expenses were incurred by the government.

The Chair: That was not your budget?

Mr. Kingsley: No. Part of the answer is not my responsibility. Now if the question includes an element as to how much it cost for lawyers to help prepare me today, I can consider that. The costs of the commission were incurred by the government, not by us.

Senator Ringuette: Is it your office that paid the commissions that do the redistribution?

Mr. Kingsley: Do you mean the electoral boundaries commission?

Senator Ringuette: That is the first point of the process.

Mr. Kingsley: If you are talking about those costs, I can tell you how much it costs for each province, for the entire country. In my answer to Senator Milne, I said that was a direct responsibility of my office, but I do not have the information to hand.

Senator Ringuette: The minority language community affected by this redistribution won its case in court, but it incurred legal expenses. Those small communities aren't entitled to any federal government largesse in the costly defence process.

Since the court found in favour of those communities, have you considered seeing whether Elections Canada could reimburse certain legal expenses incurred by them? I acknowledge that there is the matter of precedent, that this is the first time electoral disputes have gone to court. What is your opinion on the subject?

commissaires. Le président est nommé par le juge en chef de la province, normalement parmi les juges, soit les juges qui siègent ou les juges surnuméraires et les deux autres membres sont nommés par le président de la Chambre des communes.

Le sénateur Losier-Cool : Ces deux autres membres doivent être de la province dont on étudie les frontières.

M. Kingsley : Oui.

Le sénateur Ringuette : Merci, monsieur Kingsley, je ne répèterai pas les questions que je vous ai adressées concernant la liste permanente et la diminution constante des électeurs lors du jour du scrutin. Ma question aujourd'hui s'adresse plus spécifiquement à tout le processus qui nous amène aujourd'hui au projet de loi C-36, c'est-à-dire les coûts occasionnés. J'aimerais savoir combien ont coûté les travaux de la commission. J'aimerais savoir quels sont les frais d'avocat concernant tout ce dossier, incluant vos législateurs à l'interne. Je suis certaine que vous avez ces services professionnels. J'aimerais savoir combien cela a coûté.

M. Kingsley : Je devrai vous revenir par écrit parce que je n'ai pas ces chiffres à portée de la main.

Il faudra, à un moment donné, que je consulte le Bureau du Conseil privé parce que la commission d'enquête a été établie par le gouvernement. Les frais ont été encourus par le gouvernement.

La présidente : Ce n'est pas votre budget?

M. Kingsley : Non. Il y a une partie de la réponse qui ne relève pas de moi. Maintenant si dans la question était inclus un élément qui dit combien cela a coûté parce que des avocats ont aidé à me préparer aujourd'hui, je peux me pencher là-dessus. Les coûts de la commission ont été encourus par le gouvernement et non par nous.

Le sénateur Ringuette : Est-ce votre bureau qui a payé les commissions qui font la redistribution?

M. Kingsley : Voulez-vous parler de la commission de redécoupage?

Le sénateur Ringuette : C'est le premier point du processus.

M. Kingsley : Si vous parlez de ces coûts, je peux vous dire combien cela a coûté pour chaque province, pour tout le pays. Dans ma réponse au sénateur Milne, j'ai dit que cela relevait directement de mon bureau, mais je n'ai pas l'information à portée de la main.

Le sénateur Ringuette : La communauté linguistique minoritaire affectée par cette redistribution a gagné sa cause en cour, mais elle a encouru des frais juridiques. Ces petites communautés n'ont pas droit aux largesses du budget fédéral pour entamer des processus de défense coûteux.

Puisque la cour a donné justice à ces communautés, avez-vous pensé de voir si Elections Canada pouvait rembourser certains frais juridiques encourus par ces communautés? Je reconnais qu'il y a une histoire de précédent, que c'est première fois que des disputes concernant des limites de circonscriptions électorales sont amenées en cour. Quelle est votre opinion à ce sujet?

Mr. Kingsley: That case was against the Attorney General of Canada, not the Office of the Chief Electoral Officer of Canada. It will be up to the court to decide on any award of costs between the parties involved.

My office is not involved and cannot consider the matter. As regards cases heard as a result of the recent redistribution, the government program subsidized the interveners, in whole or in part. That was the case for the Société des Acadiens. I do not know how costs were awarded in that case, but that was the first time there had been a judgment of that kind.

The federal government was involved in funding, but not through the Office of the Chief Electoral Officer of Canada or through the responsibilities he holds under the Electoral Boundaries Readjustment Act or the Elections Act.

[English]

Senator Mercer: I have one question directly related to why we are here, and another one-off subject.

With respect to the subject, I am assuming and interpreting from what you have said to us that Bill C-302 and Bill C-304, the name change bills, as opposed to the boundaries changes, are not an issue. You will be able to handle that without any problem. It is more an administrative bump on the road.

A week ago yesterday, before the Gomery commission, the former member of Parliament for Saint-Maurice, the Right Honourable Jean Chrétien, was asked about donations made to his riding by Mr. Jacques Corriveau. The commission counsel requested confirmation of donations to the Saint-Maurice riding association of \$5,009 and some odd cents, and Mr. Chrétien's recollection was a \$1,500 donation.

I see, by the media, that you have since corrected that. I was called, as you might expect, at the break in the commission to try to help Mr. Chrétien's people understand what this was about. I certainly could not understand it when I went to the website and did some research. You have indicated in press statements that you have corrected the computer glitch that caused this problem. That is a good thing.

Have you advised all political parties and all successful candidates, members of Parliament, and maybe even the candidates, of this glitch, and that someone who has been doing research on political contributions may have encountered a problem, so that reporting and/or questions are more accurate? Is there a way for people who have been doing ongoing research — because that is one of the reasons it is there, so people can do the research — is there a way for them to come back to Elections Canada and verify that the data they have is indeed accurate, and not data that may have been corrupted by a computer glitch?

Mr. Kingsley: With respect to the bump on the road, what we have to do is put out our products with the changes once. If the Senate disposes of the bill — if it decides not to pass the bill or

M. Kingsley : Cette cause était contre le procureur général du Canada et non pas contre le Bureau du directeur général des élections du Canada. Ce sera à la cour de rendre une décision d'attribution des coûts entre les parties en cause.

Mon bureau n'est pas en cause et il ne peut considérer la chose. En ce qui a trait à des causes entendues suite au précédent redécoupage, le programme gouvernemental avait subventionné les intervenants, en partie ou en totalité. Cela avait été le cas pour la Société des Acadiens. J'ignore comment s'est faite l'attribution des frais pour cette cause, mais c'était la première fois qu'il y avait un jugement de la sorte.

Le gouvernement fédéral avait été impliqué dans le financement, mais pas par le truchement du Bureau du directeur des élections du Canada, ni par le truchement des responsabilités qu'il assume en vertu de la Loi sur le redécoupage ou de la Loi électorale.

[Traduction]

Le sénateur Mercer : J'ai une question directement liée à la raison pour laquelle nous sommes ici, et une autre qui s'écarte du sujet.

Sur la question qui nous occupe, je suppose — et j'interprète à partir de ce que vous nous avez dit — que les projets de loi C-302 et C-304, qui visent à modifier les noms de certaines circonscriptions plutôt que leurs limites, ne posent pas de problème. Vous allez pouvoir régler cela facilement. C'est une simple question administrative.

Il y a une semaine hier, devant la commission Gomery, l'ancien député de Saint-Maurice, le très honorable Jean Chrétien, s'est fait poser des questions sur des dons versés à sa circonscription par M. Jacques Corriveau. L'avocat de la commission lui a demandé de confirmer un don de 5 009 \$ et quelques cents à l'association de circonscription de Saint-Maurice, mais M. Chrétien se souvenait plutôt d'un don de 1 500 \$.

J'ai vu, dans les médias, que vous aviez corrigé cela depuis. Comme on pouvait s'y attendre, j'ai été appelé pendant la pause de la commission pour aider l'entourage de M. Chrétien à savoir de quoi il s'agissait. Je n'ai certainement pas compris quand je suis allé voir sur le site Web et que j'ai fait un peu de recherche. Vous avez indiqué à la presse que vous aviez corrigé le problème informatique qui avait causé cette erreur. C'est une bonne chose.

Avez-vous averti tous les partis politiques, tous les candidats élus comme députés, et peut-être même tous les candidats, de cette erreur? Leur avez-vous dit, pour que les déclarations ou les questions soient plus exactes, qu'une personne qui aurait fait de la recherche sur les contributions politiques aurait pu avoir un problème? Est-ce que les gens qui font de la recherche — parce que c'est une des raisons pour lesquelles c'est là, pour que les gens puissent faire de la recherche — peuvent s'adresser à Elections Canada et vérifier qu'ils ont bel et bien des renseignements exacts, et non des données corrompues par un problème informatique?

M. Kingsley : En ce qui concerne votre commentaire sur le fait qu'il s'agit d'une question administrative, nous voulons publier les produits modifiés tous en même temps. Si le Sénat rejette un ou

bills with respect to name changes — obviously the products will not be changed. The moment a decision is made, I will have to execute that decision. If it is name changes, I will go ahead. We are in a minority-government situation, and I have to have certain elements ready. If other name changes come forward and they are approved, I will have to redo the process.

I have held back in order that we not have to spend an extra \$200,000. However, I am no longer able to hang on. I am hanging on by the skin of my teeth for this. We have a multitude of products that flow from this. It is not just the map. We have talked about the register, having to align things.

With respect to the software matter, it is a good suggestion that we write to people who may have used the site. We have put, at exactly the moment when one goes to that tool on that site, a proviso that makes it clear what caution must be used. We have now also started to include what is the last date where we made a change to the software. We have taken the necessary measures to make sure people appreciate it.

It must be understood that the right data is already elsewhere on the site. It is when people went to the search tool that an error was appearing. When we talk about a computer glitch, I want to make it clear that it is not the computer that made the mistake. We made the mistake and we have owned up to it.

Obviously, we try to make sure we do not make mistakes, but this one happened. I have already looked into what created it and what measures were to be imposed. However, I will take the suggestion in hand that we consider and we will write to the parties. By that, I mean not only the political parties, but others who may have used the site, if we can find out who did that.

[Translation]

Senator Joyal: In your presentation, you mentioned that Papineau Indian Reserve No. 11 had also been transferred. In your view, were the native people of that reserve formally consulted as to whether they wanted to be transferred?

Mr. Kingsley: I cannot answer officially as to whether that was the case. I remember an informal discussion from which I understood it was the case. That was a discussion with the chair of the commission of inquiry, but it was an unofficial discussion. I know all that was published and brought to the attention of everyone concerned by the readjustment of the boundary between the two electoral districts. I nevertheless wanted to inform you of everything that was affected in what I did.

Senator Joyal: You were entirely right to do so. Thank you.

Mr. Kingsley: I would like to add that points have been raised today concerning the National Register of Electors, and we have taken note of them. We are going back to the office with those points, and I intend to look more closely into the questions raised today and to inform the committee in writing of our views.

des projets de loi — s'il décide de ne pas adopter les changements de noms proposés —, il est évident que les produits ne seront pas modifiés. Mais, dès que la décision sera prise, je devrai l'exécuter. S'il y a des noms qui changent, je devrai agir tout de suite. Nous sommes en situation de gouvernement minoritaire, et je dois avoir certains éléments de prêts. Si d'autres changements de noms sont proposés et adoptés, je devrai recommencer le processus.

J'ai attendu pour éviter des dépenses supplémentaires de 200 000 \$. Mais je ne peux plus attendre. J'ai attendu jusqu'à l'extrême limite. Il y a une multitude de produits en cause. Il ne s'agit pas seulement des cartes. Nous avons déjà parlé du registre et de la nécessité de faire des mises à jour

Pour ce qui est du problème informatique, nous pourrions écrire aux gens qui ont visité le site; c'est une bonne suggestion. Nous avons affiché, dès le moment où les gens ont accès à cet outil-là sur le site, un avertissement très clair pour les inviter à la prudence. Nous avons aussi commencé à indiquer la dernière date à laquelle nous avons modifié le logiciel. Nous avons pris les mesures nécessaires pour que les gens comprennent bien la situation.

Il faut comprendre que les données exactes se trouvent déjà ailleurs sur le site. C'est quand les gens se servent de l'outil de recherche qu'il y a une erreur qui apparaît. Quand on parle de problème informatique, je tiens à préciser clairement que ce n'est pas une erreur de l'ordinateur. C'est notre erreur, et nous l'avons reconnue.

Évidemment, nous essayons de ne pas faire d'erreurs, mais celle-là s'est produite. J'ai déjà examiné les causes de cette erreur et les mesures à prendre pour y remédier. Je vais toutefois retenir la suggestion qui nous a été faite et nous allons écrire non seulement aux partis politiques, mais aussi aux autres utilisateurs du site, si nous pouvons les identifier.

[Français]

Le sénateur Joyal : Dans votre présentation, vous mentionnez que la réserve indienne de Papineau, numéro 11, a également été transférée. À votre avis, les Autochtones de cette réserve ont-ils été formellement consultés sur leur volonté d'être transférés?

M. Kingsley : Je ne peux pas répondre officiellement, à savoir si tel est le cas. Je me souviens d'une discussion informelle qui m'a permis de penser que tel était le cas. C'était une discussion avec le président de la commission d'enquête, mais c'était une discussion officieuse. Je sais aussi qu'il y a eu publication de tout cela et que cela a été porté à l'attention de tout le monde concerné par le réaligement de la frontière entre les deux circonscriptions. J'ai voulu quand même vous aviser de tout ce qui était touché dans ce que j'ai fait.

Le sénateur Joyal : C'était tout à fait juste de le faire, je vous remercie.

M. Kingsley : J'aimerais ajouter qu'il y a des éléments qui ont été soulevés aujourd'hui concernant le registre national des électeurs et on en a pris bonne note. Nous retournons au bureau avec ces éléments et j'ai l'intention d'approfondir les questions soulevées aujourd'hui et de faire part au comité, par

Halifax was mentioned and electoral districts in Toronto; Calgary was also mentioned. We are going to see whether there is a way of obtaining more clarity. And if there are any points that committee members wish to raise, they need only write to me and I will send them an answer. It is important that people understand what we are doing with the registry. And if the registry can become property of the Senate, I can only be proud of that fact.

The Chair: We have gone beyond the scope of the bills under study, but I must say that your testimony today was much anticipated by all committee members, who had a lot of questions to ask you.

Senator Joyal: I am going to table a letter formally.

The Chair: We will make copies of it for the members. And if you have anything to send us, we will distribute it to committee members as well. Thank you in advance.

Senator Ringuette: In view of Mr. Kingsley's answer concerning costs and the fact that costs have been incurred by the Privy Council in the entire matter of Bill C-36, would it be possible to write them and get an answer?

The Chair: I had thought we might see whether it would be possible for them to provide us with the costs. If it is possible, we'll give you the information.

Tomorrow, we are going to proceed with the clause-by-clause consideration of each of the bills. Unfortunately, a lot of people will be absent on the opposition side and we will not be able to discuss a screening of Bill C-38. That matter will have to be postponed until next week.

Senator Joyal: On the question of costs raised by Senator Ringuette, would it not be appropriate for us to make recommendations tomorrow? I raise the point for the people assisting us in preparing the report. You have heard us; Senators Kinsella and Ringuette raised the question, and I also raised the question previously. I think it would be right to make findings on the question.

The Chair: We can do that tomorrow during the clause-by-clause.

Senator Joyal: If we had a brief paragraph, a draft of a paragraph, that would be good. It is always easier for us to have a draft text. If it were possible to have it tomorrow so that we can look at it together in order to make the recommendation, it would simply go faster.

The Chair: The meeting is adjourned until tomorrow at 10:45. a.m.

The committee is adjourned.

écrit, de notre vue. Halifax a été mentionnée, des circonscriptions dans Toronto; Calgary a aussi été mentionné. On va voir s'il y a moyen d'avoir une plus grande précision. Et s'il y a d'autres éléments que les membres du comité veulent soulever, ils n'ont qu'à m'écrire et je leur ferai parvenir une réponse. Il est important que les gens comprennent ce qu'on fait avec le registre. Et si ce registre peut devenir la propriété du Sénat, je ne ferai que m'en enorgueillir davantage.

La présidente : Nous avons débordé des projets de loi à l'étude, mais je dois dire que votre témoignage aujourd'hui était très attendu par tous les membres du comité qui avaient beaucoup de questions à vous poser.

Le sénateur Joyal : Je vais déposer la lettre formellement.

La présidente : Nous en ferons des copies pour les membres. Et si vous avez quoi que ce soit à nous faire parvenir, nous le ferons distribuer aux membres du comité. Nous vous remercions à l'avance.

Le sénateur Ringuette : Étant donné la réponse de M. Kingsley concernant les coûts et le fait que des coûts ont été engendrés par le Conseil privé dans tout le dossier du projet de loi C-36, serait-il possible de leur écrire afin de recevoir une réponse?

La présidente : J'avais pensé qu'on aille peut-être voir si c'est possible qu'ils nous les fournissent les coûts. Si c'est possible, on vous donnera l'information.

Demain nous allons procéder à l'étude article par article pour chacun des projets de loi. Malheureusement, il y aura beaucoup d'absences du côté de l'opposition et on ne pourra pas discuter d'une préétude du projet de loi C-38. Il faudra reporter cette question à la semaine prochaine.

Le sénateur Joyal : Concernant la question des frais soulevée par le sénateur Ringuette, ne serait-il pas approprié que nous fassions des recommandations demain? Je le soulève pour les personnes qui nous assistent dans la préparation du rapport. Vous nous avez entendus; les sénateurs Kinsella et Ringuette ont soulevé la question, et j'avais aussi soulevé la question antérieurement. Je pense qu'il serait juste de faire des observations sur cette question.

La présidente : Demain, on pourra le faire au moment de l'étude article par article.

Le sénateur Joyal : Si on avait un court paragraphe, une ébauche de paragraphe, ce serait bien. C'est toujours plus facile pour nous d'avoir une ébauche de texte. Si c'était possible de l'avoir demain pour qu'on le regarde ensemble afin de faire la recommandation, cela irait tout simplement plus vite.

La présidente : La séance est levée jusqu'à demain, à 10 h 45.

La séance est levée.

OTTAWA, Thursday, February 17, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-36, to change the boundaries of the Acadie—Bathurst and Miramichi electoral districts;

OTTAWA, le jeudi 17 février 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-36, Loi modifiant les limites des circonscriptions électorales

Bill C-302, to change the name of the electoral district of Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich; and Bill C-304, to change the name of the electoral district of Battle River, met this day at 10:47 a.m. to give consideration to the bills.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, is it agreed that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-36?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall schedule 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall schedule 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that this bill be adopted without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Does the committee wish to append observations?

An Hon. Senator: Absolutely.

The Chairman: Could we discuss the observations at the end of our proceedings today, once we have agreed on the three bills?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that I report this bill to the Senate, with observations?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We will turn now to Bill C-302.

d'Acadie—Bathurst et de Miramichi; le projet de loi C-302, Loi visant à modifier le nom de la circonscription électorale de Kitchener—Wilmot—Wellesley—Woolwich; ainsi que le projet de loi C-304, Loi visant à modifier le nom de la circonscription électorale de Battle River, se réunit aujourd'hui à 10 h 47 pour examiner ces projets de loi.

[*Français*]

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente : Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-36?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'étude du titre est-elle reportée?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 1 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 2 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 3 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 4 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'annexe 1 est-elle adoptée?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'annexe 2 est-elle adoptée?

Des voix : D'accord.

La présidente : Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Vous plaît-il que ce projet de loi soit adopté sans amendement?

Des voix : D'accord.

La présidente : Le comité souhaite-t-il y annexer des observations?

Une voix : Tout à fait.

La présidente : Pourrions-nous discuter de ces observations à la fin de nos délibérations d'aujourd'hui, lorsque nous aurons adopté les trois projets de loi?

Des voix : D'accord.

La présidente : Vous plaît-il que je fasse rapport au Sénat de ce projet de loi avec observations?

Des voix : D'accord.

La présidente : Nous allons maintenant prendre le projet de loi C-302.

Senator Milne: I move that we report Bill C-302 to the Senate without amendments and without observations.

The Chairman: We have a few observations. If you wish, Senator Milne, we will discuss them at the end of the committee.

Is it agreed, senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Senator Milne: This name is going back to the original.

The Chairman: We will make those observations and decide what we will do with them.

We will now turn to Bill C-304.

Senator Joyal: I move that it be adopted.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We will discuss the observations. Bill C-304 is adopted without amendment.

The committee continued in camera.

Le sénateur Milne : Je propose que nous fassions rapport au Sénat du projet de loi C-302 sans amendement ni observation.

La présidente : Nous avons quelques observations. Si vous le voulez bien, sénateur Milne, nous allons en discuter à la fin de la séance.

Êtes-vous d'accord, mesdames et messieurs les sénateurs?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

Le sénateur Milne : Le nom revient à ce qu'il était à l'origine.

La présidente : Nous allons formuler ces observations et décider de ce que nous allons en faire.

Nous allons maintenant prendre le projet de loi C-304.

Le sénateur Joyal : Je propose qu'il soit adopté.

La présidente : Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

La présidente : Nous allons discuter des observations. Le projet de loi C-304 est adopté sans amendement.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Elections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;
Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal
Counsel;
Rennie Molnar, Senior Director, Register and Geography.

TÉMOINS

Élections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;
Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections
première conseillère juridique;
Rennie Molnar, directeur principal, Registre et Géographie.



CA1
YC24
-L32



First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LISE BACON

Présidente :
L'honorable LISE BACON

Wednesday, February 23, 2005
Thursday, February 24, 2005

Le mercredi 23 février 2005
Le jeudi 24 février 2005

Issue No. 7

Fascicule n° 7

Fifth meeting on:

Cinquième réunion concernant :

Bill S-11, An Act to amend the Criminal Code
(lottery schemes)

Le projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel
(loteries)

and

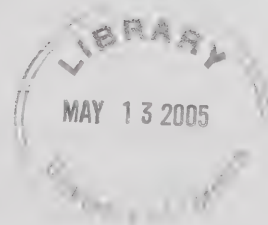
et

Business of the Committee

Les travaux du comité

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN :
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lise Bacon, *Chair*

The Honourable John Trevor Eyton, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Mercer
* Austin, P.C.	Milne
(or Rompkey, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Joyal, P.C.	Ringuette
* Kinsella	Rivest
(or Stratton)	Sibbeston

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Lise Bacon

Vice-président : L'honorable John Trevor Eyton
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Mercer
* Austin, C.P.	Milne
(ou Rompkey, C.P.)	Nolin
Cools	Pearson
Joyal, C.P.	Ringuette
* Kinsella	Rivest
(ou Stratton)	Sibbeston

*Membres d'office

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 23, 2005
(17)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:18 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Senator Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bacon, Cools, Eyton, Joyal, P.C., Mercer, Milne, Pearson, Ringuette, Rivest, Sibbeston and Stratton (11).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young, Analyst.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee considered the following budget for legislation for 2005-06:

Summary of Expenditures	
Professional and Other Services	\$ 45,000
Transportation and Communications	\$ 25,320
All Other Expenditures	\$ 2,000
Total	\$ 72,320

The Honourable Senator Eyton moved the adoption of the budget.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The committee considered the following budget for its study on the inclusion of non-derogation clauses in legislation:

Summary of Expenditures	
Professional and Other Services	\$ 11,000
Transportation and Communications	\$ 0
All Other Expenditures	\$ 3,000
Total	\$ 14,000

The Honourable Senator Sibbeston moved the adoption of the budget.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The committee considered the following budget for its study on declaring Ottawa to be a bilingual city:

Summary of Expenditures	
Professional and Other Services	\$ 6,000
Transportation and Communications	\$ 0
All Other Expenditures	\$ 3,000
Total	\$ 9,000

The Honourable Senator Milne moved the adoption of the budget.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 23 février 2005
(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 18, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bacon, Cools, Eyton, Joyal, C.P., Mercer, Milne, Pearson, Ringuette, Rivest, Sibbeston et Stratton (11).

Également présente : De la Bibliothèque du Parlement : Margaret Young, analyste.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité examine le budget relatif à l'étude de mesures législatives pour 2005-2006 :

Résumé des dépenses	
Services professionnels et autres	45 000 \$
Transports et communications	25 320 \$
Autres dépenses	2 000 \$
Total	72 320 \$

L'honorable sénateur Eyton propose l'adoption du budget.

Après discussion, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Le comité examine le budget relatif à l'étude de l'inclusion, dans la loi, de dispositions non dérogoires :

Résumé des dépenses	
Services professionnels et autres	11 000 \$
Transports et communications	0 \$
Autres dépenses	3 000 \$
Total	14 000 \$

L'honorable sénateur Sibbeston propose l'adoption du budget.

Après discussion, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Le comité examine le budget relatif à l'étude visant à déclarer Ottawa ville bilingue :

Résumé des dépenses	
Services professionnels et autres	6 000 \$
Transports et communications	0 \$
Autres dépenses	3 000 \$
Total	9 000 \$

L'honorable sénateur Milne propose l'adoption du budget.

Après discussion, la motion, mise aux voix, est adoptée.

At 4:30 p.m., in accordance with rule 92(2)(e), the committee proceeded in camera to consider a draft agenda.

At 5:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, February 24, 2005
(18)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:50 a.m., in room 257, East Block, the Honourable Senator Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Cools, Eyton, Joyal, P.C., Mercer, Pearson, Ringuette, Rivest and Sibbeston (10).

Other senator present: The Honourable Senator Lapointe (1).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young, Analyst.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 26, 2004, the committee continued its consideration of Bill S-11. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESS:

Multigames International Inc.:

W.P. (Bill) Rutsey, President.

Mr. Rutsey made an opening statement and answered questions.

At 12:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 16 h 30, le comité se réunit à huis clos, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, en vue d'examiner un projet d'ordre du jour.

À 17 h 5, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 24 février 2005
(18)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Cools, Eyton, Joyal, C.P., Mercer, Pearson, Ringuette, Rivest et Sibbeston (10).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Lapointe (1).

Également présente : De la Bibliothèque du Parlement : Margaret Young, analyste.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 octobre 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi S-11. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 du comité.*)

TÉMOIN :

Multigames International Inc. :

W.P. (Bill) Rutsey, président.

M. Rutsey fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 23, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:18 p.m. for consideration of draft budgets.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: We have today, on our agenda, the consideration of draft budgets, followed by an in camera meeting on the consideration of a draft agenda.

The first budget is the legislative budget of our committee for the fiscal year ending March 31, 2006. The total amount requested would be — there was an error on the numbers — \$72,320 instead of \$72,820. A significant amount is reserved for meals, over \$29,000, given that the committee meets during mealtime most of the time. Hence, the total request is not unusual in our case, given that we also have funds for outside legal counsel — \$9,000 — given that some subjects require outside research support when we need to ask for support.

A small amount is also included for communication advice. Given the high-profile issues coming, it is prudent to seek outside assistance, to better promote our arguments. Also budgeted are funds to allow members to attend conferences — \$25,320. It is not unusual to receive invitations to conferences related to our work; hence, senators should have the option to participate in some of them.

Senator Milne: I propose that pass the first budget.

The Chairman: Okay. I thought we would come back but it is all right.

Senator Eyton: Our history of budgeting is not very good. It is perhaps reflective of the Liberal government and budgets in surplus. The expenditures we have made, according to the information I have in front of me, are really a fraction often of the total budgeted amount. Therefore, the question is: Why has that happened in the past so regularly? We have never gone anywhere near the budgeted amount, and is that apt to happen again this year?

The Chairman: If we look at the 2003-04 budget, the expenditures approved at amounted to \$74,657. However, because we did not sit much, we did not spend much money.

Senator Eyton: For five years, the committee has been doing the same thing. I am just curious as to why we are so far off the mark.

The Chairman: I just explained to you the amount of money that we have and the number of days that we will sit.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 23 février 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 18, en vue d'examiner des ébauches de budgets.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Nous allons d'abord examiner les ébauches de budgets et ensuite nous réunir à huis clos pour discuter du projet d'ordre du jour.

Le premier budget pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006 a trait à l'étude de mesures législatives. Le montant total demandé — il y a une erreur de calcul — est 72 320\$, et non pas 72 820 \$. Plus de 29 000 \$, ce qui est beaucoup, sont prévus pour les repas, le comité se réunissant la plupart du temps pendant les heures de repas. Le montant total n'est donc pas exagéré, puisque nous disposons également de fonds pour retenir les services d'un conseiller juridique — 9 000 \$ —, certains dossiers exigent l'aide de spécialistes de l'extérieur.

Un petit montant est également prévu pour des conseils en communication. Comme nous allons étudier des questions de premier plan, il est sage d'avoir recours aux services d'un conseiller de l'extérieur pour mieux défendre notre position. Par ailleurs, un montant de 25 320 \$ est inclus dans le budget pour permettre aux membres de participer à des conférences. Il arrive qu'on reçoive des invitations pour assister à des conférences liées à notre travail. Les sénateurs devraient avoir la possibilité de participer à certaines d'entre elles.

Le sénateur Milne : Je propose l'adoption du premier budget.

La présidente : D'accord. Je pensais qu'on allait y revenir, mais on peut passer au vote.

Le sénateur Eyton : Nous avons toujours eu de la difficulté à établir des budgets. C'est peut-être à cause du gouvernement libéral et des surplus budgétaires qu'il engrange. Les dépenses que nous engageons habituellement, si je me fie aux chiffres que j'ai devant moi, ne représentent souvent qu'une fraction du montant total budgété. La question qu'il faut se poser est la suivante : pourquoi est-ce arrivé si souvent dans le passé? Nous n'avons jamais dépensé le montant attribué. Est-ce que la même chose risque de se produire cette année?

La présidente : Si vous jetez un coup d'œil au budget de 2003-2004, vous allez constater que les dépenses approuvées totalisaient 74 657 \$. Or, comme nous n'avons pas beaucoup siégé, nous n'avons pas dépensé beaucoup d'argent.

Le sénateur Eyton : Cela fait cinq ans que la même chose se produit. Je me demande tout simplement pourquoi le comité se trompe à tel point.

La présidente : Je viens de vous le dire : il faut tenir compte du montant d'argent qui nous est attribué et du nombre de jours que nous siégeons.

Senator Milne: There is also the matter of trying to prejudge in advance how much legislation we will get.

Senator Stratton: The argument is that there will be a huge competition for dollars coming down the track; if we could be a little more precise here, reducing and staying within that number, rather than asking for this, there will be more money available for that competition coming up.

Senator Ringuette: That is not what I have been hearing at other committees on which I am sitting. Everyone is budgeting for what they foresee will be their need, in order not to fall short at the end of the year, with major legislation and issues to be discussed, and research, and not having financial tools to do it.

Senator Stratton: Like the Finance Committee, this committee generally does not travel.

Senator Ringuette: I am on the Finance Committee; I know that.

The Chairman: I know this committee does not travel, but if committee members wish to attend conferences or seminars, they would have to travel.

Senator Eyton: I should be clear. I am not sure that I am really protesting, but it seems to me — and from what I see from these numbers — we are not going to spend the amount we budgeted yet again this year. That is what I think will happen, based on the record.

I will say that outside of government this kind of budgeting would be very severely criticized.

The Chairman: You are entitled to your opinion, but I do not think we are asking for too much money.

Senator Eyton: No, it is not too much; it is just that the budgeting is really bad.

The Chairman: I sent you the copy in advance, senator, as deputy chair, and I have not heard from you since.

Senator Ringuette: If you run a budget-restricted committee, you will be criticized; if you do not, you are applauded for respecting the budget that you got.

Senator Eyton: I am not voting against it; I just made the observation for the record. We have a record here.

The Chairman: I had not received your observations, after having sent you a copy. That is why I am surprised.

Senator Milne: I am just pointing out that, in 2000-01, as well as the next one, I chaired the committee and made a special effort to try to prejudge exactly how much legislation we would get. However, in those years, the only conferences we wanted to attend were being held here in Ottawa. Hence, no travel was connected with those conferences whatsoever.

Le sénateur Milne : Il est difficile de savoir à l'avance combien de mesures législatives vont nous être renvoyées.

Le sénateur Stratton : Le fait est qu'il va y avoir une forte concurrence pour les fonds. Si nous sommes un peu plus précis, que nous réduisons et respectons notre budget, au lieu de demander ce montant-ci, il y aura plus de fonds disponibles.

Le sénateur Ringuette : Ce n'est pas ce que disent les autres comités auxquels je siège. Les comités établissent tous des budgets en fonction de leurs besoins, pour ne pas manquer de fonds à la fin de l'année. Ils ne veulent pas se retrouver avec des mesures législatives et des dossiers majeurs à examiner, des travaux de recherche à effectuer, mais sans outils financiers pour le faire.

Le sénateur Stratton : À l'instar du Comité des finances, ce comité-ci n'a pas l'habitude de voyager.

Le sénateur Ringuette : Je le sais, puisque je fais partie du Comité des finances.

La présidente : Je sais que notre comité ne voyage pas, mais si certains membres souhaitent participer à des conférences ou à des séminaires, ils vont devoir se déplacer.

Le sénateur Eyton : Je tiens à clarifier un point. Je ne suis pas contre ce budget, mais j'ai l'impression — d'après ces chiffres — que nous ne dépenserons pas, cette année encore, le montant alloué. C'est ce qui va se passer, si je me fie à ce qui s'est produit dans le passé.

Cette façon de faire serait sévèrement critiquée dans le privé.

La présidente : Vous avez droit à votre opinion, mais je ne crois pas qu'on demande trop d'argent.

Le sénateur Eyton : Non, on n'en demande pas trop. Le problème, c'est qu'on ne sait pas vraiment comment dresser un budget.

La présidente : Sénateur, à titre de vice-président du comité, vous en avez reçu une copie à l'avance et vous n'avez formulé aucune observation.

Le sénateur Ringuette : Si vous dirigez un comité dont le budget est limité, on vous critique. Dans le cas contraire, on vous applaudit parce que vous avez respecté le budget qui vous a été attribué.

Le sénateur Eyton : Je ne vote pas contre. Je tiens tout simplement à le signaler, pour le compte rendu. Nos propos sont consignés au compte rendu.

La présidente : Vous ne m'avez fait part d'aucune observation après avoir reçu une copie du budget. C'est ce qui m'étonne.

Le sénateur Milne : Je tiens à dire qu'en 2000-2001, de même qu'en 2001-2002, j'ai présidé le comité et j'ai essayé de savoir combien de mesures législatives allaient nous être renvoyées. Durant ces années, les seules conférences auxquelles nous avons assisté ont eu lieu à Ottawa. Le comité ne s'est donc pas déplacé en vue de participer à des conférences.

The Chairman: We did not want to prevent members from attending conferences that could be important for the committee.

Senator Eyton: If it would make you feel better, I am happy to move that we approve this.

The Chairman: I am not here to be happy, senator; I am here to do my job.

Are you moving, Senator Eyton?

Senator Eyton: Yes.

The Chairman: All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Anyone against? No.

The second budget would be the study on the inclusion of non-derogation clauses in legislation. We already have our order of reference from the Senate. This is a small budget — \$14,000 to cover expenses for working meals.

The committee began its work in a previous session and because of the legislative workload it has been unable to resume it. As a result, we should discuss the possibility of referring the issue to a subcommittee. We have already discussed that here at the committee level — in the event we are again overtaken by legislation. I would suggest that perhaps we could discuss the non-derogation study after the budgets.

Senator Sibbeston: I am one of those who wanted to do the study on non-derogation, so I am pleased that there is a small budget for that. If there is no further discussion, I move this item.

The Chairman: Are we all agreed on the budget?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Cools: I agree on the budget. However, I just noticed that the motion — I suppose it was adopted — says, as follows:

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished during the Second Session...be referred to the Committee...

A lot of people are doing that. However, the only way the chamber can refer something to committee is if they had it, so a report would have had to have been made previously. Maybe that was done, I do not know.

They are doing it. It does not mean it is right, but they are doing it all the time. The Senate can only send to the committee what the Senate has. If the Senate never received the stuff before — this is why whenever we are about to prorogue it is important for committees to put in even interim reports even if the study is incomplete.

The Chairman: There was none.

Senator Cools: For the future, you should. At least the Senate will have received it, because they cannot refer what they do not have.

La présidente : Nous ne voulons pas empêcher les membres de participer à des conférences que le comité peut juger importantes.

Le sénateur Eyton : Si cela peut vous rassurer, je vais voter en faveur du budget.

La présidente : Je n'ai pas besoin d'être rassurée, sénateur. Je fais tout simplement mon travail.

En proposez-vous l'adoption, sénateur Eyton?

Le sénateur Eyton : Oui.

La présidente : Tous ceux qui sont pour?

Des voix : D'accord.

La présidente : Contre? Personne.

Le deuxième budget porte sur l'étude visant l'inclusion, dans la loi, de dispositions non dérogatoires. Le Sénat nous a déjà fait parvenir notre ordre de renvoi. Il s'agit d'un budget modeste — 14 000 \$, qui sert à couvrir les dépenses liées aux repas de travail.

Cette étude remonte à une session antérieure. Le comité n'a pas été en mesure de la poursuivre parce qu'il avait trop de mesures législatives à examiner. Nous devrions envisager de confier ce dossier à un sous-comité. Nous en avons déjà parlé — au cas où nous serions encore une fois inondés de mesures législatives. Je propose qu'on en discute après avoir adopté les budgets.

Le sénateur Sibbeston : Je suis l'un de ceux que le sujet intéresse. Je suis content de voir qu'un budget modeste a été prévu pour cette étude. S'il n'y a pas d'autres discussions, je propose qu'on adopte le budget.

La présidente : Êtes-vous d'accord?

Des voix : Oui.

Le sénateur Cools : J'appuie le budget. Toutefois, la motion — je suppose qu'elle a été adoptée — précise, et je cite :

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le comité au cours de la deuxième session [...] soient renvoyés au comité [...]

Beaucoup de comités font cela. Toutefois, la Chambre peut uniquement renvoyer une question à un comité si elle en a été saisie, autrement dit, si un rapport a été déposé. Je ne sais pas si on l'a fait.

C'est ce que font les comités. Je ne sais pas s'ils en ont le droit, mais ils le font tout le temps. Le Sénat peut uniquement envoyer au comité ce qu'il a lui-même reçu. Si rien n'a été déposé — voilà pourquoi il est important, chaque fois qu'il y a prorogation, que les comités préparent des rapports provisoires, même si l'étude n'est pas terminée.

La présidente : Il n'a rien reçu.

Le sénateur Cools : Il faudrait y voir, à l'avenir. Le Sénat aura à tout le moins le rapport en main, parce que autrement, il ne peut renvoyer ce qu'il n'a pas à un comité.

The Chairman: The third budget relates to the study on declaring Ottawa to be a bilingual city. The budget is small, to cover working meals and communication advice if necessary. This is the result of the motion adopted by the Senate on December 2, 2004. I think we have to prepare a budget for that, too.

Senator Milne: So moved.

The Chairman: Agreed, senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We will continue in camera.

The committee continued in camera.

OTTAWA, Thursday, February 24, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-11, to amend the Criminal Code (lottery schemes), met this day at 10:50 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Senators, we have before us Bill S-11, an act to amend the Criminal Code. Our witness this morning is Mr. W.P. Rutsey, the President of Multigames International Incorporated.

Welcome to our committee. We are looking forward to hearing from you on this important bill.

Mr. W. P. (Bill) Rutsey, President, Multigames International Inc.: Good morning. Thank you for inviting me to appear before your committee.

Multigames International is the Canadian company in the international gaming business. I have been in the gaming industry for over 16 years, both as a senior adviser to governments and to the private sector, and as the CEO of operating gaming businesses, including here in Ontario as the Coopers & Lybrand gaming consulting practice leader to the Government of Ontario, Casino Windsor and Casino Rama, and as the CEO of a multi-property business in the most competitive gaming market in the world, Las Vegas. This may be of particular interest to you in that it was a chain of sports bars and smaller casinos offering video poker, that is, VLT-style gaming.

It is my understanding that I was invited to provide information to you because of this multi-faceted hands-on experience.

I have reviewed the transcripts of the previous presentations to the committee posted on your website and have prepared some brief remarks based upon well-documented published industry data and research reports, as well as my own personal experience.

La présidente : Le troisième budget porte sur l'étude demandant de déclarer Ottawa ville bilingue. Le budget est modeste. Il vise à couvrir les repas de travail et le recours aux services d'experts en communication, au besoin. Cette étude découle d'une motion adoptée par le Sénat le 2 décembre 2004. Il faut également prévoir un budget pour cela.

Le sénateur Milne : J'en propose l'adoption.

La présidente : Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

La présidente : Nous allons poursuivre la réunion à huis clos.

Le séance se poursuit à huis clos.

OTTAWA, le jeudi 24 février 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel (loteries) se réunit aujourd'hui à 10 h 50 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Sénateurs, nous devons étudier le projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel. Notre témoin, ce matin, est M. W.P. Rutsey, président de Multigames International Incorporated.

Bienvenue à notre comité. Nous sommes impatients d'entendre votre avis sur cet important projet de loi.

M. W. P. (Bill) Rutsey, président, Multigames International Inc. : Bonjour. Je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant votre comité.

Multigames International est une société canadienne dans l'industrie internationale du jeu. Cela fait plus de 16 ans que je suis dans l'industrie du jeu, tant comme conseiller principal auprès des gouvernements et du secteur privé qu'à titre de président-directeur général d'entreprises d'exploitation de jeux, y compris ici en Ontario, comme dirigeant des modes de gestion de Coopers & Lybrand, en tant qu'expert conseil en jeux auprès du gouvernement de l'Ontario, du Casino Windsor et du Casino Rama; et à titre de président-directeur général d'une entreprise à propriétés multiples dans le marché des jeux de hasard le plus concurrentiel du monde, celui de Las Vegas. Cette fonction peut vous intéresser particulièrement, car il s'agissait d'une chaîne de bars des amateurs de sports et de petits casinos qui avaient des machines de vidéopoker, c'est-à-dire des jeux sur appareil de loterie vidéo.

D'après ce que je comprends, c'est cette expérience très variée qui me vaut l'honneur d'avoir été invité à témoigner devant vous.

J'ai lu les transcriptions des exposés faits antérieurement devant le comité, dans votre site Web, et j'ai préparé quelques brèves observations en me fondant sur des données et des rapports de recherche sectorielle publiés et bien étayés, ainsi que

I have avoided anecdotal observations such as you have heard, such as that some people wear diapers, urinate on the floor, vomit on the machines, et cetera. I can assure you from my experience that those are highly unusual behaviours of an extremely limited number of severely afflicted individuals, and clearly not representative of the vast majority of gaming patrons.

I, like Senator Lapointe and all of you, sincerely believe that problem gambling or gambling addiction is a very serious issue for those afflicted and their families. My fundamental premise, in which I seem to be in agreement with the sentiments expressed by your Deputy Chair Senator Eyton, is that while gambling addiction is a serious condition, these people are consistently estimated as being 1 per cent or less of the adult population, and those with moderate problems less than 4 per cent, and that regulating and proscribing availability of highly popular entertainment products based upon the pathology of 1 per cent or fewer of the population seems extremely draconian and repressive. It is like severely limiting access to alcoholic beverages for the general population based on the fear that an alcoholic might get some too.

I will start by reviewing some of the anecdotal observations and commonly held myths previously presented.

Senator Lapointe testified that 78 per cent of the people with problems have played video lottery terminals. He is probably right, but this is like saying that most alcoholics have had a few beers. Statistically this is in line with the overall player preference or game of choice for all casino patrons. Slots and video poker are the first choice of 74 per cent of them. Gaming is consistently attacked for offering its customers products that they like.

You have heard testimony that young people are disproportionately at risk from VLTs. Actually, VLTs and slots are less popular with younger gamblers — 69 per cent for those 21 to 35 years old versus 77 per cent for those over 50.

Senator Lapointe testified that there are more VLTs in poorer Montreal neighbourhoods than in wealthier ones. No doubt he is right again, but I suspect that this has been caused by zoning and approval related issues. In my experience, this would not be good marketing or good business. As I told you, I was the CEO of a company that owned a chain of 21 neighbourhood bars in Las Vegas, all with video poker machines. Our worst performing bars were in the less affluent neighbourhoods. We always and only sought out new locations in the wealthier neighbourhoods, which lead me to the oft-quoted bromide that gaming is a tax on the poor, or its variation, that people spend a greater proportion of their income on gaming than wealthier people do. They also spend a greater proportion of their income on food and shelter and they save less than wealthier people. This is because they have

sur mon expérience personnelle. J'ai voulu éviter les observations anecdotiques, comme celles que vous avez pu entendre sur certaines personnes qui portent des couches, urinent par terre, vomissent sur les machines, et cetera. Je peux vous assurer d'après mon expérience qu'il s'agit là de comportements tout à fait inhabituels d'un nombre très limité de personnes souffrant de graves problèmes et qui ne représentent pas du tout la vaste majorité des clients des jeux.

Je voudrais commencer par dire que, tout comme le sénateur Lapointe et vous tous, j'estime sincèrement que le jeu compulsif ou la dépendance au jeu est un problème très grave pour les personnes qui en souffrent et pour leur famille. Je pars du principe, et en cela je semble rejoindre les sentiments exprimés par votre vice-président, le sénateur Eyton, que bien que la dépendance au jeu soit une maladie grave — on estime que 1 p. 100 ou moins de la population adulte l'est en permanence, et que 4 p. 100 de la population a des problèmes modérés —, en réglementant et en interdisant l'offre de produits de divertissement très populaires en raison de la pathologie de 1 p. 100 ou moins de la population, on a recours, semble-t-il, à des moyens draconiens et répressifs. C'est comme si on imposait à la population générale de strictes limites à l'accès aux boissons alcoolisées par crainte qu'un alcoolique puisse aussi y avoir accès.

Je commencerai par examiner certaines observations anecdotiques et certains des mythes les plus répandus et qui ont déjà été mentionnés.

Le sénateur Lapointe a dit que 78 p. 100 des personnes qui avaient des problèmes avaient utilisé des appareils de loterie vidéo. Il a probablement raison, mais cela revient à dire que la plupart des alcooliques ont pris quelques bières. Statistiquement, cela correspond à la préférence générale des joueurs ou aux jeux choisis par tous les clients de casinos. Les machines à sous et les vidéopokers sont le premier choix de 74 p. 100 des clients. Le jeu est constamment attaqué parce qu'il offre aux clients des produits qu'ils aiment.

Vous avez entendu les témoignages selon lesquels les jeunes courent un risque disproportionné à cause des appareils de loterie vidéo. En réalité, ces appareils et les machines à sous sont moins populaires auprès des jeunes joueurs — 69 p. 100 des personnes âgées de 21 à 35 ans les utilisent, comparativement à 77 p. 100 des gens de plus de 50 ans.

Le sénateur Lapointe a déclaré que les appareils de loterie vidéo étaient plus nombreux dans les quartiers pauvres de Montréal que dans les quartiers riches. Il a sans doute raison, mais je soupçonne aussi que c'est une question de zonage et de permis. D'après mon expérience, ce n'est pas une bonne pratique de marketing ou de commerce. Comme je vous l'ai dit, j'ai été président-directeur général d'une société qui possédait 21 bars de quartier à Las Vegas, tous équipés de vidéopokers. Nos bars les moins performants se trouvaient dans les quartiers les moins favorisés. Nous cherchions toujours et seulement de nouveaux emplacements dans des bons quartiers, plus aisés. Ce qui m'amène à cette rengaine que l'on entend souvent, soit que le jeu est une taxe sur les pauvres, ou sa variante, les pauvres dépensent une plus grande partie de leurs revenus en loterie que les riches. Ils

less money, not because they cannot help themselves. In fact, the average casino patron is slightly older, wealthier, better educated and more likely to have a white-collar job than the general population.

You have heard testimony that teenagers have ready access to VLTs because of lax or no enforcement of age-of-majority laws. What can you say to that? This is strictly a law enforcement issue. In Nevada, business owners, police and gaming regulators take this issue very seriously. It just does not happen if you do not want it to happen, from a regulatory perspective.

It simply is not smart or good business practice to put a business and many livelihoods at risk for the sake of a few dollars from underage customers. In fact, it is really stupid.

Senator Lapointe's research assistant referred to VLTs as the crack cocaine of gambling: You play them once and you are almost instantly hooked. I will start with crack cocaine. The term was actually coined by Donald Trump in an attempt to limit competition to his casinos. Instead, he succeeded in providing a great shorthand term for all opponents of gambling. The instant addiction assertion is simply ludicrous. Millions of people play these games responsibly every day all around the world.

For example, there are approximately 250,000 VLTs in Spain, which has a population of 40 million people, versus the 38,000 VLTs we have here in Canada. I would invite any and all of you to play VLT or to try a hand of video poker. You may or may not like it, but I doubt any of you would become immediately hooked, or hooked even if you played dozens of times.

I would like to share with you the results of some research that was conducted by Harvard Medical School directly on this point and presented by Howard Shaffer, the Director of the Division of Addictions at Harvard Medical School. He states that there is a myth regarding addictive behaviour around gambling that the game causes the disorder. In fact, the game does not cause the disorder because, if it did, everyone who played the game would end up with the problem. Gambling problems derive from every form of gaming. It is the relationship of a person with vulnerabilities to the games that they play, what this means to them and how it fits into their life that essentially determines whether or not they will have a problem.

I would now like to move on to the research data, including the recent widely publicized reports on the sources of Ontario gaming revenue. I will cite facts from research previously presented to you by the Canada West Foundation summarized from their research report number 16, "Gambling in Canada."

dépensent aussi une plus grande partie de leurs revenus en nourriture et en loyer et ils ont moins d'épargne que les riches, et ce, parce qu'ils ont moins d'argent, et non pas parce qu'ils ne peuvent pas s'en empêcher. En fait, le client moyen d'un casino est légèrement plus âgé, plus riche et plus instruit que la population en général et il a plus probablement un emploi de col blanc.

Des témoins vous ont dit que les adolescents ont un accès facile aux appareils de loterie vidéo à cause du laxisme, voire de la négligence totale de l'application des lois sur l'âge de la majorité. Ce n'est là qu'un problème d'application de la loi. Au Nevada, les propriétaires de commerce, la police et les autorités de régie des jeux prennent cela très au sérieux. Ce n'est pas quelque chose qui arrive si on ne veut pas que cela arrive, d'un point de vue de réglementation.

Il est tout simplement mauvais pour les affaires et peu judicieux de mettre en péril une entreprise et bien des emplois pour tirer quelques dollars des poches de clients mineurs. En fait, c'est carrément idiot.

L'assistant de recherche du sénateur Lapointe a parlé des appareils de loterie vidéo comme du « crack du jeu... », c'est-à-dire qu'il suffit d'y jouer une fois pour être presque immédiatement accroché. J'aimerais commencer par le « crack ». C'est Donald Trump qui a inventé l'expression dans une tentative pour limiter la compétition faite à ses casinos. Il n'a fait qu'armer tous les adversaires du jeu d'une expression choc, très parlante. Il est tout simplement absurde de prétendre qu'on puisse devenir un joueur pathologique instantanément. Des millions de gens utilisent chaque jour ces jeux de façon responsable, dans le monde entier.

Par exemple, il y a environ 250 000 appareils de loterie vidéo en Espagne, qui a une population de 40 millions d'habitants, contre 38 000 de ces machines au Canada. Je vous inviterais tous et chacun à essayer une machine de loterie vidéo ou à tenter votre chance au vidéopoker. Vous pouvez aimer ou ne pas aimer, mais je doute que vous soyez immédiatement accroché ou que vous le deveniez même après avoir joué des douzaines de fois.

Je voudrais maintenant passer aux données de la recherche menée à la Harvard Medical School justement sur ce sujet, et dont les conclusions ont été présentées par Howard Shaffer, le directeur de la division des toxicomanies à la Harvard Medical School. Il déclare qu'un mythe entoure le comportement de dépendance au jeu, selon lequel c'est le jeu qui déclenche le trouble. De fait, le jeu ne déclenche pas le trouble, parce que si c'était le cas, quiconque joue finirait par en souffrir. Les problèmes de dépendance au jeu se manifestent avec toutes les formes de jeux. C'est la relation d'une personne avec les vulnérabilités du jeu qu'elle joue, ce que ces vulnérabilités signifient pour elle et la manière dont elle entre dans leur vie qui détermine, en fait, si cette personne aura ou non un problème.

J'aimerais maintenant passer aux données de la recherche, notamment le rapport récent, qui a été largement diffusé, sur les sources de recettes des jeux en Ontario. Je citerai des constats de recherches antérieures que vous a présentés la Canada West Foundation, qui sont une synthèse de son rapport de recherche n° 16 intitulé les « Jeux de hasard au Canada ».

First, approximately 75 per cent of Canadians participate in legalized forms of gambling. Second, few Canadians have problems controlling their levels of gambling. For those who do, the consequences of addictive behaviour are often substantial. Third, gambling has emerged as an important revenue source for governments, charities and businesses. Fourth, a number of entities — First Nations, charities, hospitals, universities, et cetera — view gambling as providing potential opportunities for financial recovery and economic development.

As for the recent widely-quoted report on the demographics of sources of Ontario gaming revenue, the shocking findings are that people who like to gamble, or gamble more frequently, which does include the 1 per cent with gambling problems, disproportionately contribute to the gaming revenues of casinos, et cetera. This is like saying that season ticket holders to the Montreal Canadiens contribute more to the box office than those who go to one or two games a year, or that people who like to drink wine with their meals contribute more to alcohol sales than teetotalers, or that smokers pay more tobacco taxes than non-smokers. It is a self-evident truth.

Unlike those shocked and appalled by the reported conclusion that 35 per cent of gaming revenues are contributed by less than 5 per cent of the adult population with moderate and severe problems — which findings, incidentally, are well in excess of any previous studies, including those of the University of Chicago that determined that less than 4 per cent of gross daily casino revenues are attributable to pathological gamblers. — I actually read the whole report, gave the authors the benefit of the doubt that it was entirely correct and crunched their numbers. One can certainly argue with the methodology and leaps of faith and logic employed by the authors. Even they placed great limits on their findings.

To quote from the report:

...the findings concerning gambling expenditures are tentative.... The proportion of revenue from severe problem gamblers is very tentative...reported expenditures did not match up to actual revenues...

The report conclusions are based upon the premise that if all types of gamblers minimize and exaggerate to the same extent, then the proportion of revenues derived from problem gamblers would be the same regardless, that is, that the lies and reported errors in the data will equal and balance out in the end. I would say that rigour seems to be somewhat lacking.

That the incidence of problem gaming estimated by the authors is anywhere from 26 to 140 per cent higher than other recent studies is also highly suspect.

Tout d'abord, environ 75 p. 100 des Canadiens participent à une forme légale de jeu de hasard. Deuxièmement, rares sont les Canadiens qui ont de la difficulté à maîtriser leur goût du jeu, mais pour ceux qui ont des problèmes, les conséquences du comportement pathologique sont souvent graves. Troisièmement, le jeu est devenu une manne pour le gouvernement, les œuvres de charité et les entreprises. Quatrièmement, pour un certain nombre d'entités — les Premières nations, les œuvres de charité, les hôpitaux, les universités, et cetera. — les jeux de hasard offrent des possibilités de rétablissement financier et d'expansion économique.

Quant au rapport récent qui a fait des gorges chaudes, sur la démographie des sources de recettes du jeu en Ontario, ses conclusions choquantes sont que les personnes qui aiment le jeu ou qui jouent très fréquemment, et cela comprend le 1 p. 100 de la population qui souffre d'une pathologie du jeu, contribuent de façon disproportionnée aux recettes de jeu des casinos, et cetera. C'est un peu comme dire que les gens qui ont des billets de saison pour les Canadiens de Montréal contribuent plus aux recettes que ceux qui ne vont qu'à une ou deux parties par an, ou que les gens qui aiment boire du vin avec leur repas contribuent davantage aux ventes d'alcool que les tenants de l'abstinence, et que les fumeurs payent davantage de taxes sur le tabac que les non-fumeurs. Cela va de soi.

Mais à la différence des personnes qui sont choquées et surprises par la conclusion du rapport, à savoir que 35 p. 100 des recettes des jeux viennent de moins de 5 p. 100 de la population adulte, qui souffre d'un problème modéré ou grave — en passant, ces conclusions dépassent de très loin les études antérieures, quelles qu'elles soient, notamment celle de l'Université de Chicago qui avait déterminé que moins de 4 p. 100 des recettes brutes quotidiennes des casinos venaient de joueurs pathologiques. J'ai effectivement lu tout le rapport, j'ai laissé à ses auteurs le bénéfice du doute quant à son exactitude, et j'ai revu leurs chiffres. On peut certainement contester la méthodologie, les postulats et la logique des auteurs. Eux-mêmes ont fixé des limites à l'interprétation de leurs conclusions.

Je vais citer une traduction libre d'un extrait de ce rapport :

« [...] les conclusions en ce qui concerne les dépenses de jeu sont des estimations [...] La proportion des recettes provenant des joueurs pathologiques graves est très approximative [...] Les dépenses déclarées ne correspondent pas aux recettes réelles [...], et cetera.

Les conclusions du rapport sont fondées sur le postulat que, si tous les types de joueurs minimisaient ou gonflaient les chiffres dans la même mesure, alors, la proportion des recettes qui proviennent des joueurs pathologiques serait la même sans égard à — autrement dit, les mensonges et les erreurs signalées dans les données finissent par se compenser. On dirait qu'il manque quelque peu de rigueur.

Il est aussi très suspect que l'incidence du jeu pathologique qu'ont relevée les auteurs est de 26 p. 100 à 140 p. 100 supérieure aux chiffres d'autres études récentes.

The report concluded that the average contribution from this segment of the population was \$3,118 per person annually versus \$427 for the general population. Assuming that these seemingly inflated numbers, when compared to any other study, are true, simple math tells us this is an average of \$8.50 a day, about the cost of two Starbucks lattes, one glass of wine in a restaurant and less than the price of one movie ticket.

By way of comparison, a single ticket to a Toronto Maple Leafs game last year ranged from \$37 to more than \$400. The Raptors are offering mini-packs of 10 games for \$360 to \$1,800 a seat, and a single Blue Jays ticket goes from \$9 for a nosebleed seat to \$205. This translates into a full season single seat costing up to \$16,000 or more. Are these people addicted? Do they need treatment or protective legislation?

You might be more comfortable with the comparison with alcohol consumption. In Ontario, the LCBO reports that the Ontario alcohol beverage market is \$8 billion, almost twice the size of the gaming market. The Centre for Addiction and Mental Health reports that 82 per cent of Ontario's adults consume alcohol, 10 per cent self-identify as heavy drinkers, which is more than twice the number of gamblers with mild to severe problems, and 5 per cent are physically dependent on alcohol, which is five times more than those with severe gambling problems. No doubt these heavy and physically dependent drinkers also contribute a staggeringly disproportionate share of government revenue from alcohol.

My point is that most of us drink responsibly. Gaming is a harmless entertainment for between 95 and 99 per cent of the population. Problem gaming is a serious issue for those afflicted and their families, as is the excess consumption of alcohol, but I do not see a hue and cry or a proposed bill from the Senate for a moratorium on liquor, wine and beer sales or the closing of licensed hospitality establishments. I have to ask: Why the double standard?

If history has taught us anything, it is that prohibition or severely limiting access does not work. It just drives activity underground and criminalizes the normal, responsible, social behaviour of the vast majority of people.

As the bill under consideration is meant to limit VLTs to racetracks and casinos and remove them from commercially zoned small businesses, I would like to share my experience in the sports bar business in Las Vegas. Our pubs were typically between 4,000 and 5,000 square feet, sports themed with multiple televisions, some large screen TVs, pool tables, shuffle boards, darts and other group games, and 15 video poker machines, usually built right into the bar. Our goal was to create a clean, comfortable, convivial home away from home, a place where our customers could have fun with friends and neighbours and make

Le rapport a conclu que la contribution moyenne de ce segment de la population était de 3 118 \$ par personne par an, par rapport à 427 \$ pour l'ensemble de la population. À supposer que ces chiffres apparemment gonflés par rapport à toute autre étude soient exacts, un simple calcul nous montre que cela fait une moyenne de 8,50\$ par jour, soit le coût de deux cafés au lait chez Starbucks ou d'un verre de vin dans un restaurant, et moins que le prix d'un billet de cinéma.

Si on veut faire une comparaison, un billet pour une place à une partie des Maple Leafs de Toronto, l'an dernier, coûtait entre 37 \$ et plus de 400 \$. Les Raptors offrent des mini forfaits de 10 parties pour 360 \$ à 1 800 \$ la place; et une seule place au poulailler, pour voir une partie des Blue Jays vaut 9 \$, et les billets coûtent jusqu'à 205 \$. Au total, pour une place pour toute la saison, c'est 16 000 \$. Est-ce que ces gens-là sont des drogués? Ont-ils besoin de traitement, ou d'une loi pour les protéger?

Vous comprendriez peut-être mieux une comparaison avec la consommation d'alcool. En Ontario, la LCBO déclare que le marché des boissons alcoolisées pour la province se chiffre à 8 milliards de dollars, soit près de deux fois la taille du marché des jeux de hasard. Le Centre de toxicomanie et de santé mentale affirme que 82 p. 100 des adultes en Ontario consomment de l'alcool, dont 10 p. 100 se disent grands buveurs, soit plus de deux fois le nombre de joueurs qui ont des problèmes légers à graves, et 5 p. 100 ont une dépendance physique à l'alcool, soit cinq fois plus que le nombre de joueurs pathologiques invétérés. Il ne fait pas de doute que ces grands buveurs et ceux qui souffrent d'une dépendance physique contribuent aussi de manière largement disproportionnée aux recettes que rapporte l'alcool au gouvernement.

Ma conclusion, c'est que la plupart d'entre nous buvons de façon responsable, et le jeu est un plaisir inoffensif pour 95 à 98 p. 100 de la population. Le jeu pathologique pose un problème grave à ceux qui en souffrent et à leur famille, tout comme la consommation excessive d'alcool peut le faire. Mais je n'entends pas la clameur du public, je ne vois pas de projet de loi proposé du Sénat pour que les ventes d'alcool, de vin et de bière fassent l'objet d'un moratoire ou pour fermer les établissements touristiques titulaires de licences. Alors la question que je pose, c'est pourquoi faire deux poids deux mesures?

Si l'histoire nous a appris quelque chose, c'est que la prohibition ou la restriction rigoureuse de l'accès n'a pas les effets recherchés. Elle ne fait que stimuler l'activité clandestine et criminaliser le comportement social normal et responsable de la vaste majorité de la population.

Comme le projet de loi examiné vise à limiter les appareils de loterie vidéo aux hippodromes et aux casinos et à les retirer des petites entreprises en zonage commercial, je voudrais vous faire partager mon expérience dans le domaine des bars d'amateurs de sport à Las Vegas. Nos bars avaient en général une surface de 4 000 à 5 000 p.c.; ils avaient un thème sportif, de multiples écrans de télévision, dont quelques grands écrans, des tables de billard, des jeux de galets, des jeux d'échec et autres jeux de groupe, et 15 machines de vidéopoker, habituellement encastrées à même le bar. Notre objectif était de créer un coin tranquille qui soit

new friends. Our primary products were cold beer, good food and gaming. Our business plan was based upon a little bit of money from a lot of people, and by that we meant local people. Our continuing business was dependent on return customers who had an entertainment budget and would stick to it, rather than vacuuming every dollar out of their pockets once.

Our patrons preferred smaller, friendlier local spots rather than a larger, impersonal, stranger-filled racino or casino, which there are many in Las Vegas, as you all know. This type of small, intimate facility, properly managed and regulated, is much better suited to monitor customer conduct and spot excessive behaviour than a large, anonymous racetrack, slot floor or casino. We did not have customers wearing diapers, and we sure would not let them urinate on the floor or serve them to the point of being physically ill. The testimony you have heard previously about that simply reflects shoddy management and a fundamental lack of proper oversight and regulation.

The bill under consideration reminds me of campaigns by larger casino operators in Nevada to oppose smaller local facilities in an attempt to crush small business and grab more market share.

In closing, I would like you to consider the following three questions.

One: If VLTs are the horrible scourge portrayed, why are you not banning them entirely rather than diverting revenue from small businesses and transferring it to racetrack owners and casinos?

Two: Do you think it is a good idea to transfer significant small business income and wealth to racetrack owners and casinos? For example, according to the Lotto Québec annual report, there was \$1.129 billion of spending and \$277 million paid to VLT location operators in 2004. By any measure of economic impact, this would represent a significant contribution to the various regional economies and the salaries of ordinary Quebecers, enough to pay the salaries for between 5,000 and 9,000 full- and part-time jobs, depending on the method of measurement. Do you really think it is better to shift such significant hospitality and entertainment spending from local venues in smaller communities to larger venues, racetrack owners and government-owned casinos in bigger communities? In Quebec alone, it would completely eliminate \$277 million of annual small business income from the provincial GDP. This would be a \$1-billion-plus transfer of wealth to the big guys.

convivial, propre et confortable, où nos clients pouvaient s'amuser avec leurs amis et leurs voisins, et rencontrer des gens. Nos principaux produits étaient la bière froide, des gourmandises et des jeux. Notre plan d'affaires avait pour objectif de prendre un petit peu d'argent à beaucoup de monde. Notre commerce dépendait continuellement d'une clientèle régulière qui avait un budget de divertissement et qui s'y tenait, et nous ne cherchions pas à siphonner tout le budget des gens en une seule fois.

Nos clients préféraient aller dans un petit établissement de quartier qui soit accueillant plutôt que de fréquenter les grands casinos impersonnels remplis d'étrangers, comme il y en a beaucoup à Las Vegas. Ce type de lieu intime, de dimensions réduites, bien administré et réglementé est beaucoup plus propice à la surveillance de la conduite des clients et à la détection des comportements excessifs ou à problème qu'une grande salle anonyme d'hippodrome ou de casino remplie de machines à sous. Nous n'avions pas de clients qui portaient des couches et nous ne les aurions pas laissés uriner par terre, ni ne les aurions laissés boire au point de se rendre malades. Le témoignage que vous avez entendu auparavant à ce sujet est tout simplement la marque d'une mauvaise gestion et d'un manque fondamental de surveillance et de réglementation.

Le projet de loi envisagé me rappelle des campagnes menées par de grands exploitants de casino au Nevada pour s'opposer aux petits établissements locaux, dans le but d'écraser les petits commerces et d'agrandir leur part du marché.

Pour terminer, je voudrais vous soumettre trois questions, à savoir :

Un, si les vidéo loteries sont la terrible calamité qu'on en fait, pourquoi ne les interdisez-vous pas entièrement au lieu de détourner des recettes des petits établissements pour les transférer aux propriétaires d'hippodromes et aux casinos?

Deux, pensez-vous qu'il soit judicieux de transférer du revenu et de la richesse des petits établissements vers les propriétaires d'hippodromes et les casinos? Par exemple, d'après le rapport annuel de Loto-Québec, 1,129 milliard de dollars ont été dépensés et 277 millions de dollars ont été versés aux exploitants d'appareils de loterie vidéo en 2004. N'importe quel indicateur de l'incidence économique révélerait que cela représenterait une contribution de taille aux diverses économies régionales et aux salaires des Québécois moyens, puisque ce serait assez pour payer les salaires de 5 000 à 9 000 emplois à temps plein et à temps partiel, selon la méthode d'évaluation employée. Estimez-vous vraiment qu'il vaut mieux détourner ces dépenses importantes de tourisme et de divertissement des établissements locaux de petites collectivités pour les transférer aux plus grandes entités, aux propriétaires d'hippodromes et aux casinos gouvernementaux dans les plus grands centres? Rien qu'au Québec, ce serait soustraire 277 millions de dollars de bénéfices commerciaux au PIB de la province. Cela correspondrait à plus d'un milliard de dollars de transferts de richesse vers ceux qui ont déjà le portefeuille bien garni.

Three: Do you really think that compulsive gambling behaviour can be better monitored in large, anonymous facilities than in smaller venues where it is much more likely that the service personnel would have a personal knowledge of the clientele and be able to spot compulsive behaviour?

I would be pleased to try to answer any questions you may have.

The Chairman: I think you participated in the creation of gaming policy and casino development in Ontario.

Mr. Rutsey: Yes.

The Chairman: It was reported in an article published on May 20, 2000 in the *Ottawa Citizen* that more than 20,000 illegal video lottery terminals are in circulation in the province of Ontario, according to police authorities. One of the legitimate concerns with this bill is that by banning VLTs we could open the door to some illegal activities. I would like to have your opinion on that.

Mr. Rutsey: That is very true. If you speak to anyone in law enforcement, as I have done, they will tell you that the number of grey market or illegal VLTs went down substantially with the introduction of legalized gaming in Ontario. Again, people like to gamble, and if you give them a choice between a safe, legal environment versus an illegal, dodgy environment, they will always choose the safe legal one. The reason they still exist is that many communities do not have ready access to legal forms of gaming, and that is probably where you will find the majority of the still-existing illegal or grey market machines.

The Chairman: Do you think the gaming industry has a responsibility to address a major social problem like pathological gaming?

Mr. Rutsey: I think they do, but I think they do more than any other industry.

I think they do more than for any other industry. I do not have the numbers in front of me, but the Ontario Lottery and Gaming Corporation dedicates a significant amount of money directly to combat compulsive gaming behaviour, as opposed to say the LCBO, which contributes not one dollar but takes credit on their Web site for letting Mothers Against Drunk Driving put little tin boxes in their stores. I think that people hold the gaming industry to a higher standard than they do other industries, and I think the gaming industry has responded. They do have codes of conduct and self-exclusion programs in place. Nothing is perfect, but they certainly go a lot further than any other similar industry, such as alcohol.

Senator Andreychuk: Thank you for bringing a different perspective so that we can weigh all of them.

I take it from your presentation that you think the fault lies in the way that either municipal or provincial authorities are doing the zoning and other related regulation of VLTs.

Trois, pensez-vous vraiment que le comportement de joueurs invétérés puisse être mieux surveillé dans les grandes installations anonymes que dans les petits établissements où il y a bien plus de chances que le personnel de service connaisse personnellement la clientèle et puisse repérer les comportements compulsifs?

Je suis prêt à répondre à vos questions.

La présidente : Il me semble que vous avez participé à la formulation de la politique sur les jeux et à la création d'un casino en Ontario?

M. Rutsey : Oui.

La présidente : Dans un article du 20 mai 2000, le quotidien *Ottawa Citizen* disait que plus de 20 000 appareils de loterie vidéo sont en circulation en Ontario, d'après les autorités policières. L'une des craintes très légitimes que suscite ce projet de loi, c'est que l'interdiction de ces appareils pourrait ouvrir les vannes de l'activité clandestine. J'aimerais avoir votre avis là-dessus.

M. Rutsey : C'est tout à fait vrai. Vous n'auriez qu'à en parler avec quiconque du milieu de l'application de la loi, comme je l'ai fait, et on vous dirait que le nombre d'appareils de loterie vidéo clandestins ou illégaux a chuté depuis la légalisation des jeux en Ontario. Je le répète, les gens aiment jouer, et si vous leur donnez le choix entre un environnement sûr et légal et un environnement illégal et crasseux, ils choisiront toujours le contexte sûr et légal. Si les autres existent toujours, c'est que de nombreuses collectivités n'ont pas facilement accès aux formes légales de jeu, et c'est probablement là qu'on trouve la majorité des machines clandestines ou illégales.

La présidente : Pensez-vous que l'industrie du jeu devrait assumer une part de la responsabilité de régler un problème social grave comme le jeu pathologique?

M. Rutsey : Je pense que oui, mais je pense qu'elle fait plus que toute autre industrie.

Je n'ai pas de chiffres devant moi, mais la Société des loteries et des jeux de l'Ontario réserve une forte somme directement à la lutte contre le comportement pathologique du jeu, comparativement, disons, à la LCBO, qui ne verse pas un seul dollar mais s'assigne tout le mérite, dans son site Web, parce qu'elle laisse l'organisme Mothers Against Drunk Driving déposer ses petites boîtes dans ses magasins. Je pense que les gens sont plus exigeants à l'égard de l'industrie du jeu qu'à celui d'autres industries, et je pense que l'industrie du jeu a réagi. Elle a un code de conduite et des programmes d'auto-exclusion. Rien n'est parfait, mais elle fait beaucoup plus que toute autre industrie du genre, comme celle de l'alcool.

Le sénateur Andreychuk : Nous vous remercions de présenter une perspective différente que nous pouvons intégrer à notre réflexion.

À ce que je comprends de votre exposé, vous pensez que le problème vient de la manière dont les administrations municipales ou provinciales régissent le zonage et d'autres règlements

Do you think that if the authorities exercised their responsibilities better, it might clean up some of the excesses of VLTs in neighbourhoods?

Mr. Rutsey: Yes, I do. With regard to kids sneaking into bars to play the games, we all probably snuck into bars to try to get a drink when we were younger. You used to have to be 21 to get into a bar, and I was in a couple of bars in Toronto before I was 21. It is an ongoing issue, but it is a policing issue and a management issue.

It may seem strange, because people have a different view of Las Vegas and Nevada, but there they treat gaming as what they call a privileged industry. You do not have a right to operate; it is a privilege. When you get a licence, you take on tremendous responsibilities. You might get away with allowing underage people into your facility to gamble once or twice, but then they will pull your licence and put you out of business, so people take it very seriously. The police check the neighbourhood bars. There are aggressive carding systems in place in all the bars. There is probably a huge trade in counterfeit identification, but it is taken very seriously.

I do not mean to put words in Senator Lapointe's mouth, but it sounds like he is talking about some locations that are more concerned about making a couple of dollars quickly today than they are about running a business in a responsible manner, and that is an issue for the local police and municipal licensing officials.

Senator Andreychuk: I am interested in the Harvard Medical School study. Do you know of any similar study in Canada?

I grew up in Saskatoon, which was founded on the Temperance Society. The debate on the good or evil of alcohol has been with us for centuries. Is part of the problem that gambling was hidden and done by very few but now it has become prevalent and we do not yet fully understand it? Is it a matter of education and reorienting business and governments to deal with it responsibly and put the proper controls on it?

Mr. Rutsey: I am not aware of similar studies in Canada.

I agree with your analogy to alcohol. To refer back to when I was a kid again, in Ontario we had taverns where we could drink that had a men's room and a ladies' and escorts' room. The men's room was the filthiest place you could imagine. The floors were dirty and the tables and chairs looked as though they had been taken from the garbage. It was as though the government said that we could drink but we had better not enjoy ourselves.

concernant les appareils de loterie vidéo. Est-ce que vous pensez que si ces autorités exerçaient mieux leurs responsabilités, cela éliminerait une part de l'excédent d'appareils de loterie vidéo dans les quartiers?

M. Rutsey : Oui, absolument. Pour ce qui est des jeunes qui se faufilent discrètement dans les bars pour y jouer, nous avons probablement tous essayé d'entrer dans un bar avant l'âge, quand nous étions plus jeunes, pour y prendre un verre. À une époque, il fallait avoir 21 ans pour entrer dans un bar, et j'en avais déjà fréquenté quelques-uns avant d'atteindre 21 ans. C'est un problème constant, mais c'est un problème d'application de la loi et de gestion.

Cela peut sembler curieux, parce que les gens ont un point de vue différent de Las Vegas et du Nevada, mais ils traitent le jeu comme ce qu'ils appellent une industrie privilégiée. On n'a pas un droit d'exploiter; c'est un privilège. Lorsqu'on obtient un permis, on assume d'énormes responsabilités. On peut s'en tirer en laissant des gens qui ne sont pas encore en âge de jouer le faire une ou deux fois, mais on se fait retirer le permis et on perd l'entreprise, alors les gens prennent la chose très sérieusement. La police fait des vérifications dans les bars. Il y a des systèmes de vérification de l'identité très rigoureux à tous les bars. Il y a probablement un énorme commerce de fausses pièces d'identité, mais c'est pris très au sérieux.

Je ne voudrais pas faire dire au sénateur Lapointe ce qu'il n'a pas dit, mais il semble parler d'endroits qui sont plus préoccupés de faire quelques dollars rapidement aujourd'hui que d'exploiter une entreprise de façon responsable, et c'est un problème pour la police locale et les organes municipaux de délivrance de permis.

Le sénateur Andreychuk : Je m'intéresse à l'étude de la Harvard Medical School. Savez-vous si une étude similaire a été faite au Canada?

J'ai grandi à Saskatoon, qui a été fondée dans la foulée du mouvement pour la sobriété. Nous débattons depuis des siècles des bienfaits et des méfaits de l'alcool. Est-ce qu'une part du problème vient de ce que le jeu était clandestin et pratiqué par quelques-uns seulement, mais maintenant il s'est largement répandu et on ne le comprend toujours pas pleinement? Est-ce une question d'éducation et de réorientation des entreprises et des gouvernements pour composer avec le jeu de manière responsable et assigner des mécanismes de contrôle appropriés?

M. Rutsey : Je ne suis au courant d'aucune étude de ce genre au Canada.

Je suis d'accord avec votre analogie à l'alcool. Si je peux revenir encore à l'époque où j'étais jeune, en Ontario, nous avions des tavernes où on pouvait consommer de l'alcool, où il y avait une salle des hommes, une salle des femmes et des accompagnatrices. La salle des hommes était ce que vous pouvez imaginer de plus crasseux. Les sols étaient sales, les tables et les chaises donnaient l'impression d'avoir été prises aux poubelles. C'est comme si le gouvernement disait qu'on pouvait boire, mais qu'on ne pouvait pas s'amuser.

We have moved on from there, but we are now going through a similar societal attitude toward gambling. People have been doing it since time began. For between 95 and 99 per cent of us, it is not an issue; it is just another entertainment choice.

If we took the same approach to alcohol, there would be three places in Toronto where you could drink, and they would be huge stadiums. You would not be able to buy alcohol to take home. You would not be able to have wine at home with your dinner. I am not suggesting that we do that, but we are using that kind of approach to gaming. We are saying that it is bad and we do not like it, but if someone wants to do it, we will look the other way.

Gambling is harmless entertainment for the vast majority of people, so I do not understand why we create a general policy based on a very small portion of the population's pathology, although that is not to say that we should not have treatment programs in place for them.

Senator Andreychuk: Our approach to alcohol has been one of trial and error. We have gone through phases where we have restricted it entirely and phases of more liberal approaches to it, along with which have come with a lot of education and a lot of support systems. With gambling, there does not seem to be the education or the support systems, nor are we entirely sure how to handle it.

There is real controversy with the casinos that have sprung up around the country. It is a recent phenomenon and we do not know what the fallout will be. We are seeing the negative side of it, which is why we are here. How do we attack this?

Mr. Rutsey: I do not think that legalizing gambling or gaming has created the pathology. It has brought it above ground where people can see it, and now people have a ready target to blame.

I can speak from my own experience in my family. My dad liked to bet on the races too often and there were a couple of occasions when there were some serious consequences for our family as a result, so I do not take this lightly. However, I think that a better approach is to legalize an activity that many people like to do and to provide for fair games that people can trust in environments where people can be seen so that they are acting in a less clandestine way.

Aberrant behaviour thrives in clandestine locales.

Senator Rivest: Do you believe that the increase in the number of video machines would, as a direct consequence, increase the number of pathological players?

Mr. Rutsey: The short answer is probably not. One per cent of the population is consistently tracked as having a severe pathology, and they are going to gamble one way or another. Slot machines and VLTs are the games that 77 to 78 per cent of all gamblers like to play. If you are a pathological gambler and you have access to various forms of gaming, you will choose the

Nous avons évolué depuis, mais nous sommes en train de vivre une période similaire d'attitude sociétale. Les gens le font depuis le début des temps. Pour 95 à 99 p. 100 d'entre nous, ce n'est pas un problème; c'est un autre choix de divertissement, tout simplement.

Si nous adoptions la même approche à l'égard de l'alcool, il y aurait à Toronto trois endroits où on pourrait boire, et ce serait d'énormes stades. On ne pourrait pas acheter d'alcool pour consommer chez soi. On ne pourrait pas prendre un verre de vin avec le dîner à la maison. Je ne dis pas que c'est que nous devrions faire, mais c'est le genre d'attitude que nous avons à l'égard du jeu. Nous disons que c'est mauvais et que nous ne l'aimons pas, mais si quelqu'un veut le faire, on regarde de l'autre côté.

Le jeu est un divertissement innocent pour la grande majorité des gens, alors je ne comprends pas pourquoi nous créons une politique générale à cause d'une très petite portion de la pathologie de la population, bien que je ne veuille pas dire par là que nous n'avons pas besoin de créer des programmes de traitement pour eux.

Le sénateur Andreychuk : Avec l'alcool, nous avons fait des essais et connu des échecs. Nous sommes passés par des phases où nous l'avons complètement interdit, et des phases de plus grande tolérance à son égard, doublée de beaucoup d'éducation et de mécanismes de soutien. Avec le jeu, il ne semble pas y avoir d'éducation ou de mécanisme de soutien, et nous ne savons exactement comment composer avec lui.

Tous ces casinos qui ont été créés partout au pays ont soulevé une véritable controverse. C'est un phénomène récent, dont nous ne connaissons pas encore les retombées. Nous en voyons les effets négatifs, et c'est pourquoi nous sommes ici. Comment devons-nous nous y prendre?

M. Rutsey : Je ne pense pas que la légalisation du jeu ou des jeux de hasard soit la source de la pathologie. Cela n'a fait que la rendre plus visible, et donner aux gens une cible facile pour leurs reproches.

Je peux parler de ma propre expérience, dans ma famille. Mon père aimait parier aux courses un peu trop souvent, et il est arrivé que cela ait de graves conséquences pour notre famille, alors je ne prends pas la chose à la légère. Je pense néanmoins qu'il vaut mieux légaliser une activité que bien des gens aiment faire, et veiller à la tenue de jeux équitables et dignes de confiance dans un contexte où les gens peuvent être vus, pour qu'ils n'aient pas à le faire en cachette.

La clandestinité est un contexte fécond pour les comportements aberrants.

Le sénateur Rivest : Est-ce que vous croyez que la hausse du nombre d'appareils vidéo aurait pour conséquence directe d'augmenter le nombre de joueurs invétérés?

M. Rutsey : En deux mots, probablement pas. On reconnaît que un pour cent de la population souffre en permanence d'un grave problème, et ces gens-là vont jouer, d'une façon ou d'une autre. Soixante-dix-sept à 78 p. 100 des joueurs aiment utiliser les machines de loterie vidéo et les machines à sous. Un joueur pathologique qui a accès à diverses formes de jeux choisira celle

form that you most enjoy. It is just like alcohol. If you like to drink beer, you will drink beer; if you like to drink over-proof wine, that is what you will drink. It is your poison of choice.

I do not think it has necessarily raised the pathology levels. All it has done is made it much more visible because these people are now in public places feeding their addiction as opposed to doing it privately or in back rooms or alleys.

Senator Rivest: If there is an open bar at a college, can we expect that more students will have alcohol problems?

Mr. Rutsey: In any university town, whether there is a bar on campus or bars surrounding the campus, the kids who want to drink will drink and the kids who do not want to drink will not drink. It is self-evident that easier access makes it easier to do anything.

Senator Rivest: Do you see absolutely no link between the number of video poker machines and the number of persons who have problems?

Mr. Rutsey: I would say that the link is tenuous at best. It might be incremental, but I think it is a very small increment. The numbers of pathological gamblers do not leap with the introduction of different forms of gaming. It just becomes more visible.

We have been tracking this for a number of years in Canada, and it has always been around 1 per cent. As I said, in Canada we have 38,000 VLTs and in Spain there are 450,000. I do not think there are 10 or 12 times more pathological gamblers in Spain than in Canada. The short answer is that it probably does not have a great impact.

Senator Rivest: Do you believe that people will agree with the government significantly increasing the number of video poker games or casinos? People will fear that it will cause social problems. I think there is a clear link between the number of places where gambling is allowed and the level of gambling problems.

Mr. Rutsey: I think you are right, but there was a fear in the 1920s and 1930s that availability of alcohol would increase alcoholism, and I think that alcoholism rates rose during prohibition. What people think or fear may not necessarily be reflective of the truth of a situation.

Senator Sibbeston: I see from the information that you gave us about yourself that you are involved with big casinos, so I do not know whether you are the right person to provide us with information we are looking for. Senator Lapointe's concerns are mainly about poor working people who have gambling problems. We are not dealing with rich people who go to Las Vegas. Those people generally have money and are sufficiently disciplined that they would not harm themselves.

qui lui plaît le plus. C'est exactement comme l'alcool, si vous aimez la bière, vous boirez de la bière; si vous aimez le vin très alcoolisé, c'est ce que vous boirez. On choisit soi-même son poison.

Je ne pense pas que cela ait nécessairement augmenté les niveaux de pathologie. Tout ce que la légalisation a fait, c'est qu'elle a rendu le problème beaucoup plus visible parce que ces gens affichent maintenant leur dépendance dans des lieux publics plutôt que d'agir en privé, dans des salles clandestines ou de sombres ruelles.

Le sénateur Rivest : S'il y avait un bar ouvert à un collège, pourrions-nous nous attendre à ce qu'il y ait plus d'étudiants qui aient des problèmes d'alcoolisme?

M. Rutsey : Dans n'importe quelle ville universitaire où il y a un bar sur le campus ou des bars autour du campus, les jeunes qui veulent boire boivent et ceux qui ne veulent pas boire ne boivent pas. C'est l'évidence même que la plus grande accessibilité facilite n'importe quoi.

Le sénateur Rivest : Ne voyez-vous vraiment aucun lien entre le nombre de machines de loterie vidéo et le nombre de personnes qui ont des problèmes?

M. Rutsey : Je dirais que le lien est, tout au plus, ténu. Il peut être progressif, mais je pense que c'est une très mince progression. Le nombre de joueurs pathologiques ne monte pas en flèche avec l'introduction de nouvelles formes de jeu. Il devient tout simplement plus visible.

Nous suivons la question depuis plusieurs années au Canada, et cela a toujours été de l'ordre de un pour cent. Comme je l'ai dit, au Canada, nous avons 38 000 machines de loterie vidéo et en Espagne il y en a 450 000. Je ne pense pas qu'il y ait 10 ou 12 fois plus de joueurs pathologiques en Espagne qu'au Canada. En fait, cela n'a probablement pas beaucoup de rapport.

Le sénateur Rivest : Est-ce que vous pensez que le gens seraient d'accord avec le gouvernement s'il augmentait nettement le nombre de machines de vidéopoker ou de casinos? La population craindra que cela entraîne des problèmes sociaux. Je pense qu'il y a un lien très net entre le nombre d'endroits permettant le jeu et le niveau de problèmes de jeu.

M. Rutsey : Je pense que vous avez raison, mais on craignait, dans les années 1920 et 1930 que l'accessibilité de l'alcool ne favorise une hausse de l'alcoolisme, et je pense que le taux d'alcoolisme a augmenté pendant la prohibition. Ce que les gens pensent ou craignent ne reflète pas forcément la réalité d'une situation.

Le sénateur Sibbeston : Je vois, d'après les renseignements que vous nous avez donnés sur vous, que vous êtes très impliqués avec les grands casinos, alors peut-être n'êtes-vous pas la personne à qui nous devons demander les renseignements dont nous avons besoin. Le sénateur Lapointe se soucie surtout des ouvriers pauvres qui ont des problèmes de jeu. Il ne s'agit pas des riches qui vont à Las Vegas. Ces gens-là, généralement, ont de l'argent et ont suffisamment de discipline pour ne pas se faire de tort.

This reminds me of the problem of alcohol among native people in the Northwest Territories, where I am from. The government brought liquor into the North not realizing the harm that would be done to people. Europeans have had thousands of years of experience with alcohol, but Aboriginal people have not. They have just come from the igloos and tepees, as it were, into society, and they do not know alcohol. It has been medically shown that Aboriginal peoples' bodies do not know how to handle the carbohydrates, so alcohol has a bigger effect on them.

It was devastating to bring alcohol to the native people; but the government thought that since that is the way it was in the South, they would make alcohol available to Aboriginal people. The consequences are devastating; people die from excessive drinking.

There are similarities between that and the situation of VLTs. I believe that Senator Lapointe is concerned about the consequences in neighbourhoods, communities and local pubs where VLTs are operating, where ordinary working people do not have the discipline to handle gambling addictions and invariably hurt themselves.

You operate at a very high level. You do not see the consequences for people in the neighbourhoods and communities. This is a cry for hope; a cry for help for people who have problems and whose lives are devastated. It is an attempt to, in a small way, ensure that people do not suffer from this.

I do not know whether you can be very helpful to us in this, because you make your livelihood from dealing with establishments involved in gambling. You are probably far removed from the neighbourhood situation. Nevertheless, if you can understand what the concern is, can you help us in that regard?

Mr. Rutsey: As I told you, I have greatly varied experience. I have acted as a consultant and adviser to governments on large gaming-related issues and in the private sector I was the CEO of a company that owned 21 neighbourhood bars in Las Vegas. I was right there. These establishments were in all kinds of neighbourhoods, ranging from poor to wealthy. The bars in the wealthier neighbourhoods actually made more money than the bars in the poor communities, because wealthier people have a larger budget and more discretionary income.

I understand your heartfelt response to the problem with alcohol consumption in the North. However, I do not think that is a good analogy. Gambling has been in society since time began. There is not a genetic defect in Canadians generally that makes them addicted to gaming the minute someone deals them a hand of cards.

The people who go to Las Vegas are a cross-section of Middle America or middle Canada. The average person who gambles and does not have a problem is a little older than the general population, has a few more dollars and is a little better educated. The profile of the pathological or problem gambler is someone

Ceci me rappelle le problème de l'alcool parmi les Autochtones des Territoires du Nord Ouest, d'où je viens. Le gouvernement a amené l'alcool dans le Nord, ne sachant pas le tort que cela ferait à la population. Les Européens consommaient de l'alcool depuis des milliers d'années, mais les Autochtones n'en avaient aucune expérience. Ils arrivaient de leurs igloos et de leur tepees, en fait, et entraient dans la société, et ils ne connaissaient pas l'alcool. Il a été prouvé médicalement que le métabolisme des Autochtones ne sait pas composer avec les hydrates de carbone, alors l'alcool a fait des ravages sur eux.

L'alcool a fait des ravages parmi les peuples autochtones; mais le gouvernement pensait que puisque l'alcool était accessible dans le Sud, il devait aussi l'être aux peuples autochtones. Les conséquences ont été dévastatrices; les gens meurent d'un excès d'alcool.

Il y a des similitudes entre cela et la situation des jeux de loterie vidéo. Je pense que le sénateur Lapointe craint les conséquences que peut avoir l'alcool dans les quartiers, les collectivités et les pubs locaux où il y a des jeux de loterie vidéo, fréquentés par des ouvriers bien ordinaires qui n'ont pas la discipline nécessaire pour composer avec la dépendance au jeu et qui, invariablement, se font du tort.

Vous êtes à un niveau très élevé. Vous ne voyez pas les conséquences pour les gens des quartiers et des collectivités. C'est un cri d'espoir; un appel à l'aide pour les gens qui ont des problèmes et dont la vie est ravagée. C'est un effort pour, à tout le moins, éviter que des gens en souffrent.

Je ne sais pas si vous pouvez vraiment nous aider dans notre démarche, parce que vous gagnez votre vie à traiter avec des établissements de jeu. Vous êtes probablement bien loin de la situation des petits quartiers. Néanmoins, si vous pouvez comprendre l'objet de nos préoccupations, pouvez-vous nous aider?

M. Rutsey : Comme je vous l'ai dit, j'ai une expérience très diversifiée. J'ai été consultant et conseiller pour les gouvernements sur la question des gros paris, et dans le secteur privé, j'ai été directeur d'une compagnie qui possédait 21 bars de quartier à Las Vegas. J'étais dans le feu de l'action. Ces établissements étaient dans toutes sortes de quartiers, des quartiers pauvres et des quartiers riches. Les bars des quartiers plus riches faisaient en fait plus d'argent que les bars des collectivités plus pauvres, parce que les gens plus riches ont de plus gros budgets et plus de revenu discrétionnaire.

Je comprends votre réaction sincère au problème de la consommation de l'alcool dans le Nord. Cependant, je ne pense pas que ce soit une bonne analogie. Le jeu fait partie de la société depuis le début des temps. Il n'y a pas de gène défectueux chez les Canadiens en général qui les rend dépendants du jeu dès l'instant où quelqu'un leur met quelques cartes en main.

Les gens qui vont à Las Vegas représentent un large éventail de la classe moyenne américaine et canadienne. Le joueur moyen qui n'a pas de problème est un peu plus âgé que la moyenne de la population en général, a quelques dollars de plus et est un peu plus instruit. Le profil de joueurs pathologiques ou à problèmes

younger, less well educated and non-Caucasian. Those are the facts. You need to do is design programs that reach out and find those people.

Another issue is the treatment of people with addictions, be they alcoholics, gambling addicts or excessive smoker. We do not take them into custody, and you cannot force treatment on people. People have to seek out treatment for whatever their problems are, or their problems will never be solved. The gaming industry has many programs to help people. They make much more available than does the alcohol industry with respect to treating problem drinking.

The gaming industry could do a better job, but if you take a legitimate business away from small businesses and hand it to wealthy racetrack owners or casino operators, the same people will go there. You will only be shifting economic activity from small business to big business. You will not change the way people gamble or behave.

Senator Sibbeston: Further to my example from the North, after many public meetings we did institute in controls. We admitted that native people cannot handle alcohol and decided that as a government and a society we were not going to make it readily available.

I believe that Senator Lapointe wants the government to send a message to people. If we allow gambling at every corner, it is like society and government acknowledging that it is a good lifestyle and encouraging it. If we took it away, it would be recognition by the government that it is not such a good thing, that our society is not coping with it very well, that there are dire consequences and that the government is going to do all it can to at least ensure that it is not readily available in the neighbourhoods. There is not much you can do about gambling at racetracks and in bigger centres; that it is part of our society.

I believe it would help if the government took that stand. It would send a message to society that it is not such a good idea to have it so readily available.

Mr. Rutsey: I take your point, but I believe that those people will find other ways to gamble. Their pathology will not go away and the impact on their family will be the same.

I hope you do not think I am suggesting that we need a bar with 15 to 30 VLTs on every corner in every neighbourhood. It is an issue of supply and demand just as licensed establishments in general are. How many licensed and regulated entertainment activities are appropriate in any area, be they taverns, restaurants or movie theatres? That is a more realistic approach.

est quelqu'un d'un peu plus jeune, moins instruit et non caucasique. Ce sont les faits. Ce qu'il faut, c'est concevoir des programmes pour atteindre et trouver ces gens-là.

Un autre problème, c'est le traitement des gens qui ont des dépendances, que ce soit des alcooliques, des joueurs invétérés jeu ou des gros fumeurs. On ne les arrête pas, et on ne peut pas les obliger à suivre un traitement. Les gens doivent eux-mêmes vouloir le traitement pour leur problème, quel qu'il soit, sinon ils ne le régleront jamais. L'industrie du jeu a bien des programmes pour aider les joueurs. Ils en ont bien plus que n'en offre l'industrie de l'alcool, pour traiter les problèmes d'alcoolisme.

L'industrie du jeu pourrait faire mieux, mais si vous enlevez une activité légitime à un petit établissement pour la donner à de riches propriétaires d'hippodrome ou aux exploitants de casinos, ce sont les mêmes gens qui iraient là. Vous ne feriez que déplacer l'activité économique d'un petit établissement à une grosse entreprise. Vous ne changeriez rien à la manière dont les gens jouent ou se comportent.

Le sénateur Sibbeston : Pour revenir à mon exemple du Nord, après bien des réunions publiques, nous avons mis en place des mesures de contrôle. Nous avons admis que les peuples autochtones ne peuvent supporter l'alcool et avons décidé qu'en tant que gouvernement et que société, nous n'allions pas en faciliter l'accès.

Je pense que le sénateur Lapointe voudrait que le gouvernement envoie un message à la population. Si nous permettons le jeu à tous les coins de rue, c'est comme si la société et le gouvernement reconnaissaient que c'est un bon mode de vie, et l'encourageaient. Si nous le supprimions, cela reviendrait pour le gouvernement à reconnaître que ce n'est pas une si bonne chose, que notre société ne compose pas très bien avec le jeu, qu'il a de graves répercussions et que le gouvernement fera tout en son pouvoir pour, à tout le moins, s'assurer qu'il ne soit pas trop facilement accessible dans les quartiers. On ne peut pas vraiment faire grand-chose au sujet du jeu aux hippodromes et dans les grands centres; c'est une réalité de notre société.

Je pense qu'il serait utile que le gouvernement prenne cette position. Ce serait envoyer un message à la société que ce n'est pas une si bonne idée que le jeu soit si facilement accessible.

M. Rutsey : Je vois ce que vous voulez dire, mais je pense que ces gens-là trouveront d'autres moyens de jouer. Leur pathologie ne disparaîtra pas, et les conséquences pour leur famille seront les mêmes.

J'espère que vous ne pensez pas que j'essaie de dire qu'il nous faut un bar avec 15 ou 30 machines de loterie vidéo à tous les coins de rue, dans tous les quartiers. C'est une question d'offre et de demande, de la même façon que pour les établissements détenteurs de permis en général. Quel est le nombre approprié d'établissements de divertissement autorisés et réglementés dans un secteur donné, que ce soit des tavernes, des restaurants ou des cinémas? C'est une approche plus réaliste.

[Translation]

Senator Lapointe: I congratulate for what you have brought to the committee. I found the Multigames International publicity very interesting. It brings out all the glamour of these establishments, brings that special environment to life, we see these young women walking about with drinks, et cetera.

However, this publicity is about places that are well monitored. I went to Las Vegas last January; I was the guest of René Angelil, Céline Dion's husband. I stayed in a suite and was treated like a king. I arrived with \$1,800 U.S. and left with \$1,900. I bought a lot of clothes.

Senator Joyal: Did you declare everything at customs when you came back here?

Senator Lapointe: No, because they ask if you have \$10,000 or more.

Mr. Rutsey, I am a gambler and I know what I am talking about. When I used to go to France I was often invited to go and play at the Monte Carlo Casino. I think I can say that I have some experience with gambling.

I want it to be clearly specified that I am not against casinos. My suggestion that video lottery terminals be removed from bars rests on the fact that there is a proliferation of gaming establishments in close proximity to modest-income neighbourhoods.

I know what I am talking about when I say that video lottery terminals have been installed in poorer neighborhoods. I toured them, I did my own investigation. It is important to recognize that all the venues which Multigames International has interests in are venues that are under strict surveillance, whereas in the bars from Saint-Henri to Montreal, there is no surveillance.

The example you gave of people wearing diapers did not come from me. It was cited by the president of the restaurant and bar employees' association; he stated that nine out of ten employees voted against video lottery terminals, not only because they had an adverse effect on their income, but because they could plainly see what they did to people.

In your presentation you did not talk about suicides among compulsive gamblers. Understand me. I am not against casinos because these facilities are controlled and strictly monitored. I went to the Rideau-Carleton casino, where everything was very well kept, and I think that such places make a contribution.

When you say that racetrack owners are very rich, I beg to differ; that is not the case everywhere. Just in case you are not aware of this, there are not very many racetracks in North America that make millions; that is why video lottery terminals were installed in them, because they bring in more than the racehorses.

As I said, your publicity is very well done and I think you are sincere, but perhaps you should change suits. You should go and walk around in these places as I did, in order to see all of the ravages cause by video lottery terminals.

[Français]

Le sénateur Lapointe : Je vous félicite pour ce que vous avez apporté au comité. Je trouve que la publicité de Multigames International est très intéressante. On y voit toute la beauté du jeu, tout cet environnement spécial, les filles qui se promènent avec des verres.

Toutefois, cette publicité montre des endroits qui sont sous surveillance. Je suis allé à Las Vegas en janvier dernier, j'étais l'invité de René Angelil, le mari de Céline Dion. J'ai logé dans une suite et j'ai été traité comme un roi. Je suis arrivé avec 1 800 dollars américains et je suis parti avec 1 900 dollars. Je me suis acheté beaucoup de vêtements.

Le sénateur Joyal : Avez-vous tout déclaré aux douanes à votre retour au pays?

Le sénateur Lapointe : Non, parce qu'on vous demande si vous avez 10 000 \$ ou plus.

Monsieur Rutsey, je suis un joueur et je sais de quoi je parle. On m'invitait souvent, quand j'allais en France, à aller jouer au Casino de Monte Carlo. Je peux donc dire que j'ai une certaine expérience du jeu.

Je voudrais qu'il soit clairement spécifié que je ne suis pas contre les casinos. Ma suggestion de retirer des bars les loteries vidéo découle de la promiscuité des endroits pour les joueurs de la classe moyenne.

Quand je dis qu'on a installé des loteries vidéo dans des quartiers défavorisés, je parle en connaissance de cause. J'ai fait le tour, j'ai fait l'enquête. Il est important de reconnaître que tous les endroits dans lesquels Multigames International a des intérêts sont des endroits sous haute surveillance tandis que dans les bars de Saint-Henri à Montréal, il n'y a aucune surveillance.

L'exemple que vous avez donné, les gens qui portent des couches, ce n'est pas mon exemple à moi. C'est celui du président de l'Association des restaurateurs et employés de bars qui affirmait que les employés ont voté à 9 sur 10 contre les loteries vidéo, pas seulement parce que cela nuisait à leurs revenus, mais bien parce qu'ils voyaient ce que cela faisait aux gens.

Dans votre exposé, vous ne nous parlez pas du suicide de joueurs compulsifs. Comprenez-moi. Je ne suis pas contre les casinos car ce sont des lieux surveillés et contrôlés. Je suis allé au casino de Rideau-Carleton et tout était très bien tenu et je crois que cela amène une contribution.

Quand vous dites que les propriétaires de pistes de course sont très riches, laissez-moi vous dire que ce n'est pas le cas partout. Au cas où vous ne seriez pas au courant, il n'y a pas beaucoup de pistes de course en Amérique du Nord qui font des millions et c'est la raison pour laquelle on y a installé des loteries vidéo qui rapportent davantage que les chevaux qui courent.

Comme je vous l'ai dit, votre publicité est très bien présentée et je pense que vous êtes sincère, sauf que vous devriez peut-être changer de costume. Vous devriez aller vous promener comme je l'ai fait pour voir tous les torts causés par les loteries vidéo.

The suicide rate linked to VLTs is alarming. You know as well as I do that someone who wants to commit suicide does not always take the time to write a letter. What you have presented to us is very well structured, but you do not address the human suffering that all of this causes, nor do you refer to the social costs involved.

An outside study has proven that the social costs — absenteeism, suicide, depression, family breakdown, children going hungry, are three to five times greater than the income the government derives from this. I am talking about Quebec since these are figures that come from Quebec for the most part. In your operation, things are completely different. You are there, you are in business to make money, but I don't believe you when you say that only 1 per cent of players have a gambling problem.

The percentage may not be as high as for video lottery terminals in the province of Quebec where I did my research. I am told that the situation is the same in Alberta and that the problem may be even more serious in Alberta. I did not go there, so I can not comment first-hand.

In brief, I thank you for your presentation, and I respect your data, but I have to tell you that I do not share your opinion on this in any way. This is very nice publicity, but you have not carried out research with serious journalists concerning the flip side of the coin.

[English]

Mr. Rutsey: Thank you for your kind words. I would like you to know that Multigames International conducts no business in Canada. All of our business is international, so I am not here trying to drum up business or gain market share or advantage for myself. Further, I do not mean to diminish the legitimate suffering of people who have problems. As I said, it has touched my family. I do not doubt for a moment your research with respect to where bars with VLTs are located in Montreal. As I said in my remarks, you are probably right, but I think that is because they have gone where the zoning officials will let them go. I would agree with you that there may well be too many in specific neighbourhoods.

However, my overall premise is that taking VLTs out of well-run neighbourhood facilities will not stop people who have gambling problems from gambling. You will not have a VLT to point at to illustrate their problem, but they will do it in another manner that will be less visible to you. The pathology numbers do not change based on the number of facilities available in which to gamble.

I cannot argue or ignore human suffering. However, I do not think there is a direct link between the operation of VLT style gaming in well-managed and well-operated businesses and increased levels of pathological gambling. I do not think there are any studies that prove that.

Le pourcentage de suicide lié aux VLT est alarmant. Vous savez comme moi que quelqu'un qui veut se suicider n'a pas toujours le temps d'écrire une lettre. Ce que vous nous présentez est très bien structuré, mais vous ne parlez pas de la souffrance humaine que cela engendre, vous ne parlez pas des coûts sociaux non plus.

Une étude externe nous prouve que les coûts sociaux — absentéisme, suicide, dépression, ménages qui se séparent, enfants qui ne mangent pas — représentent de trois à cinq fois les recettes du gouvernement. Je parle du Québec puisque ce sont des chiffres qui viennent surtout du Québec. Dans votre opération à vous, c'est complètement distinct. Vous êtes là, vous opérez pour faire de l'argent, mais je ne vous crois pas quand vous dites que 1 p. 100 des gens ont un problème de jeu.

Le pourcentage n'est peut-être pas aussi élevé que dans les milieux des loteries vidéo dans la province de Québec, où j'ai fait mes recherches. On me dit que c'est pareil en Alberta et que le problème est peut-être même plus grave en Alberta. Je ne l'ai pas constaté et je n'y suis pas allé.

En résumé, je vous remercie de votre exposé; je respecte vos données et tout cela, mais je peux vous dire que je ne partage pas du tout vos opinions sur le sujet. Vous arrivez avec une belle publicité, mais vous n'avez pas fait une mission de recherche avec des journalistes sérieux sur l'envers de la médaille.

[Traduction]

M. Rutsey : Je vous remercie de vos aimables commentaires. Je tiens à préciser que Multigames International ne fait aucune affaire au Canada. Toutes nos activités sont internationales, alors je ne suis pas ici pour essayer de faire des affaires ou de m'emparer d'une part du marché, ou de trouver quelque avantage pour moi. De plus, je n'essaie pas de minimiser les souffrances tout à fait légitimes des gens qui ont des problèmes. Comme je l'ai dit, ma famille les a connues, et je n'émet pas le moindre doute sur la sincérité de l'examen que vous faite sur l'emplacement des bars munis de machines de loterie vidéo à Montréal. Comme je l'ai dit dans mes observations préliminaires, vous avez probablement raison, mais je pense que c'est parce qu'ils se sont installés là où les responsables du zonage les laissent s'installer. Je serais d'accord avec vous qu'il se peut très bien que certains quartiers en aient trop.

Cependant, je pars du point de vue que l'élimination des machines de loterie vidéo des établissements de quartier bien tenus n'empêchera pas les joueurs invétérés de jouer. Vous ne pourrez plus vous en prendre aux machines de loterie vidéo pour illustrer leurs problèmes, mais ils joueront autrement, de façon moins visible. Le nombre d'endroits où ils peuvent jouer n'a aucune influence sur le nombre de joueurs pathologiques.

Je ne pourrais nier ou feindre d'ignorer la souffrance humaine. Cependant, je ne pense pas qu'il y ait de lien direct entre l'exploitation de machines du style de celles de loterie vidéo dans un établissement bien géré et bien exploité et l'augmentation du nombre de joueurs pathologiques. Je ne pense pas qu'il y ait aucune étude pouvant le prouver.

It sounds to me that the kind of places to which you went were dirty, rundown joints that were badly managed where they were taking advantage of people by letting them play while intoxicated and where they were turning a blind eye to underage kids sneaking in. I would simply pull their business licence. However, it is excessive to take away an activity with which 99 per cent of people do not have a problem just because a couple of people run bad businesses.

Senator Mercer: Your comments about enforcement are well taken and perhaps we could make recommendations on that in our report on this bill. However, this is a bill to remove VLTs from corner stores and neighbourhood bars and move them into racetracks and casinos, centralized operations that are built for gambling and not places where you can buy a quart of milk or go to have a beer on a Friday night with your friends. These places are built for gaming.

If I was an alcoholic and I never had a drink, I would not know I was an alcoholic. If I was addicted to gambling and I was never exposed to gambling, I would not know I was addicted to gambling. I suggest that your theory of having VLTs in corner stores and local bars, be they well run or not, be they dirty or clean, exposes people who may not otherwise have been exposed to gambling because they do not frequent racetracks or casinos, but they do buy a quart of milk and they do have a beer and wings with their friends on Friday nights. We can say they have the choice of not using them but, just as you had a drink in Toronto when you were underage, everyone experiments a little.

You say that people can gamble elsewhere, even at home if they want, but that is not something that society and parliamentarians can control. We cannot regulate a poker game in your living room. However, we can control commercial outlets that attract people, so I challenge your statements on that.

In your submission you say that you have heard it said that young people are disproportionately at risk from VLTs, but that in fact VLTs and slots are less popular with young gamblers, that only 69 per cent of those aged 21 to 35 prefer them versus 77 per cent of those over 50. If I were in a retail business and you told me that 69 per cent of people aged 21 to 35 liked or preferred VLTs, I would be a happy camper because 69 per cent of that market is interested in my product. Any marketer would tell you that that is a good chunk of the marketplace, so I challenge that.

I also am pleased to hear the other side of this argument, and it is important that we do. However, I maintain that if I go to the corner store and there is no VLT there, I am not going to use a VLT.

J'ai l'impression que le genre d'endroits que vous avez vus étaient des lieux sales, mal tenus et mal gérés qui exploitaient les gens en les laissant jouer quand ils sont saouls et où on ferme les yeux sur les mineurs qui fréquentent les lieux. Je leur retirerais tout simplement leur permis d'exploitation. Cependant, c'est aller trop loin que d'éliminer une activité qui ne pose pas de problèmes à 99 p. 100 des gens, rien parce que quelques personnes l'exploitent de façon malhonnête.

Le sénateur Mercer : Nous prenons bien note de vos observations sur l'application de la loi, et peut-être pourrions faire des recommandations à ce sujet dans notre rapport sur ce projet de loi. Cependant, c'est un projet de loi qui vise à supprimer les machines de loterie vidéo des dépanneurs et des bars de quartier, pour en limiter l'accès aux hippodromes et aux casinos, dans des exploitations centralisées conçues pour le jeu plutôt que des endroits où on va acheter un litre de lait ou boire une bière le vendredi soir avec les copains. Ces endroits-là sont faits pour le jeu.

Si j'étais alcoolique sans jamais avoir bu un verre, je ne saurais pas que je suis alcoolique. Si j'étais un joueur invétéré sans jamais avoir été exposé aux jeux, je ne saurais pas que j'en suis dépendant. Je suis d'avis que votre théorie sur l'exploitation des machines de loterie vidéo dans les dépanneurs et les bars locaux, qu'ils soient ou non bien tenus, qu'ils soient propres ou sales, expose les gens qui, autrement, n'auraient pas été exposés aux jeux de hasard parce qu'ils ne fréquentent pas les hippodromes ou les casinos; par contre il leur arrive d'aller acheter un litre de lait, ou encore de boire une bière en dégustant des ailes de poulet grillées avec leurs copains le vendredi soir. On peut dire qu'ils ont le choix de les utiliser ou non, mais tout comme vous qui avez fréquenté des bars de Toronto quand vous étiez mineur, tout le monde expérimente un peu.

Vous dites que les gens peuvent jouer ailleurs, même à ces jeux s'ils le veulent, mais ce n'est pas quelque chose que la société et les parlementaires peuvent contrôler. On ne peut pas réglementer les parties de poker que vous avez dans votre salon. Cependant, nous pouvons contrôler les commerces qui attirent des gens, alors je m'inscris en faux contre vos arguments à ce sujet.

Dans votre présentation, vous affirmez avoir entendu dire que des jeunes courent un risque disproportionné avec les appareils de loterie vidéo, mais qu'en fait, ces appareils et les machines à sous sont moins populaires auprès des jeunes joueurs, que seulement 69 p. 100 des personnes âgées de 21 à 35 ans les préfèrent comparativement à 77 p. 100 des personnes âgées de plus de 50 ans. Si j'étais détaillant et que vous me disiez que 69 p. 100 de la population de 21 à 35 ans aime ou préfère les appareils de loterie vidéo, je serais heureux, parce que 69 p. 100 du marché est intéressé à mon produit. N'importe quel spécialiste du marketing vous dirait que c'est une bonne part du marché, alors je m'inscris en faux contre vos propos.

Je suis aussi heureux d'entendre un autre avis sur le sujet, et il est important que nous le fassions. Cependant, je soutiens que si je vais au dépanneur du coin et qu'il ne s'y trouve pas d'appareil de loterie vidéo, je n'utiliserai pas d'appareil de loterie vidéo.

Mr. Rutsey: I cannot disagree with much of what you said. I do not think that VLTs should be in corner stores either, where kids buy candy bars and people buy milk. I do not see an issue with selling lottery tickets in a Mac's Milk because that is a much more passive or softer form of gaming. That seems to have become very socially acceptable. I agree with you in that I would not want to see anyone standing in a corner store playing a VLT. It does not make sense. In Las Vegas, they have VLTs in grocery stores. That is the culture there. I would not want to see that in Canada. That, to my mind, does not reflect the kind of place where we want to live.

However, I do not see it as a serious issue in properly run, licensed establishments that are age controlled by virtue of the fact that they serve alcoholic beverages, especially with the Canadian model where there are not a large number of the machines in any one bar. I have to disagree with you with respect to neighbourhood bars. It is more of an operational and law enforcement issue, as you have said.

Senator Pearson: It was helpful to hear what you had to say. It is helpful for those of us who have been more affected by Dostoevsky's *The Gambler* than by generally observing the world. It puts a perspective on what we have been talking about.

Although you do not have to answer this question, I cannot resist asking it. Much of your argumentation about things that people like to do is quite persuasive. How do you feel about the decriminalization of marijuana?

Mr. Rutsey: Apparently, the government of the day wants to do that. I think it will save a lot of young kids an unnecessary criminal record and is, therefore, probably a good thing. The use of marijuana is too widespread, and to put that many young people at risk of a criminal record is probably not in the best interests of a society.

Senator Eyton: As you may know, senators, Mr. Rutsey is here today at my suggestion. I was happy that he, at the end of his remarks, made it clear that he has no financial interest in any gaming business in Canada and is appearing here as a Canadian citizen and a volunteer trying to do things right. He does that with a considerable background, including, you will note from his résumé, being the leader of the gaming tourism sector of what is now Price Waterhouse Coopers, a prominent international firm. He was the resident expert there in what he was speaking to. His presentation reflected statistical responses to a lot of anecdotal evidence that we have heard, which is why I suggested his name.

The three questions with which he ended his presentation are vital to this committee's deliberations and report. First, very simply, if VLTs are that bad, should they not be banned entirely? Second, should we transfer that kind of wealth from small business to big business? The value of that business nationally is

M. Rutsey : Je ne peux pas vraiment vous contredire. Je ne pense pas, moi non plus qu'il devrait y avoir des appareils de loterie vidéo dans les dépanneurs, ou des enfants peuvent aller acheter des sucreries et les gens vont acheter leur lait. Je ne vois pas de problème à vendre des billets de loterie chez Provisoair parce que c'est une forme de jeu beaucoup plus passive ou inoffensive. Cela me semble être devenu acceptable dans la société. Je suis d'accord avec vous qu'on ne voudrait pas voir quelqu'un en train de jouer sur un appareil de loterie vidéo dans un dépanneur. Cela n'aurait pas de sens. À Las Vegas, ils ont de ces appareils dans les épiceries. C'est la culture là-bas. Je ne voudrais pas voir cela au Canada. Cela n'illustre pas, à mes yeux, le genre d'endroit où on veut vivre.

Cependant, je ne vois pas que ce soit un problème grave dans les établissements correctement gérés et détenteurs de permis où l'âge est contrôlé parce qu'ils servent des boissons alcoolisées, particulièrement avec le modèle canadien ou aucun bar n'a vraiment un grand nombre de machines. Je dois vous dire que je ne suis pas d'accord avec vous au sujet des bars de quartier. C'est beaucoup plus un problème de fonctionnement et d'application de la loi.

Le sénateur Pearson : Votre point de vue était intéressant. Il est utile pour ceux d'entre nous qui avons été plus touchés par le roman de Dostoevsky, *Le joueur*, que par une observation générale du monde. Cela met en perspective le sujet qui nous occupe.

Vous n'êtes pas obligé de répondre à cette question, mais je ne peux résister à l'envie de vous la poser. Vos arguments sur ce que les gens aiment faire sont assez convaincants. Que pensez-vous de la décriminalisation de la marijuana?

M. Rutsey : Apparemment, c'est ce que veut faire le gouvernement actuel. Je pense qu'elle éliminerait le risque pour bien des jeunes d'avoir un casier judiciaire, et c'est, rien que pour cela, probablement une bonne chose. La consommation de marijuana est beaucoup trop répandue et il n'est probablement pas de l'intérêt de la société d'exposer tellement de jeunes au risque d'avoir un casier judiciaire.

Le sénateur Eyton : Vous savez probablement, sénateurs, que c'est moi qui ai suggéré de faire venir M. Rutsey. Je suis heureux qu'à la fin de ses observations qu'il ait précisé qu'il n'a aucun intérêt financier dans le secteur du jeu au Canada et qu'il est ici en tant que citoyen canadien et que volontaire qui essaie de faire ce qui est juste. Il le fait d'après sa vaste expérience, notamment, comme vous le voyez dans son curriculum vitae, à titre de dirigeant du secteur du jeu pour la société maintenant appelée Price Waterhouse Coopers, une société internationale très connue. Il en a été le conseiller expert sur le sujet dont nous traitons. Son exposé comportait des réponses statistiques et bien des témoignages anecdotiques que nous avons entendus, et c'est pourquoi j'ai suggéré son nom.

Les trois questions sur lesquelles il a terminé sa présentation sont déterminantes pour les délibérations et le rapport de notre comité. Tout d'abord, très simplement, si les appareils de loterie vidéo sont une telle calamité, est-ce qu'ils ne devraient pas être carrément interdits? Deuxièmement, devrions-nous transférer le

between \$2 billion and \$3 billion, a significant transfer of wealth from little operators to big guys. Third, do you really think that bad behaviour is better monitored in larger enterprises such as racetracks and casinos?

I want to share with Senator Lapointe that I am not as good as he is. If he is that successful at gaming, he should promote all forms of it everywhere, and he can get richer every day. I was in Nassau last week and did some gambling there. I made \$2,000 into \$200.

My question for Mr. Rutsey is two-fold. His comments do not reflect Internet gaming, which is a modern phenomenon and which, by all reports, is increasing. It is accessible to one and all, with few limits, and is increasing in popularity. This is not directly on point, but it does represent an important factor in all considerations of gaming and how best to regulate it.

Although you probably have not thought about this thoroughly, can you comment on the implications of Internet gaming and its increasing popularity in relation to our subject matter?

Mr. Rutsey: That is a good question because the advent of Internet gaming has put a VLT into the home of anyone with \$300 to buy a computer. People can play to their heart's content with no monitoring at all. I am not suggesting that the people who operate Internet casinos are anything but honest, upright individuals, but it is amazing that every time you get 20, the dealer happens to get 21. I personally would not want to play.

There is a tremendous opportunity for a first-world jurisdiction to create a regulatory framework for Internet gaming, which will not go away. It would be a great source of revenue and repatriation of funds for whatever jurisdiction chooses to create rules and standards for legitimate, honest Internet gaming operation, as well as an importation of funds from all the players around the world who will be playing the games approved and regulated by that regulator.

I know you have lots to do, but that might be something that you might want to get jurisdiction to consider.

Senator Ringuette: How much have the businesses that you help to run been affected in the last few years by on-line gambling?

Mr. Rutsey: Studies have been done on the various impacts. Bigger impacts have been issues like SARS and 9/11, which have affected tourism. Those things caused a huge decrease. People are not frequenting our establishments as often because people who have the opportunity just play at home, just as when the smoking rules with respect to gaming establishments were changed there was a drop in activity.

revenu et la richesse des petits établissements vers les grandes entreprises? Cette activité, à l'échelle nationale, rapporte entre deux et trois milliards de dollars, ce qui est une grande richesse à enlever aux petits exploitants pour la laisser aux grandes entreprises. Troisièmement, pensons-nous vraiment que les comportements de joueurs invétérés puissent être mieux surveillés dans les grands établissements anonymes comme les hippodromes et les casinos?

Je tiens à dire au sénateur Lapointe que je ne suis pas aussi bon que lui. S'il a de la chance aux jeux de hasard, il devrait en promouvoir toutes les formes partout, il pourrait s'enrichir tous les jours. J'étais à Nassau la semaine dernière, et j'y ai joué de l'argent. J'ai transformé 2 000 \$ en 200 \$.

La question que j'ai à poser à M. Rutsey a deux volets. Ses commentaires n'abordent pas la question du jeu sur Internet, un phénomène moderne qui, d'après les données, connaît une popularité croissante. Ce n'est pas directement notre sujet, mais c'est un facteur important dans toute la réflexion sur le jeu et le meilleur moyen de le réglementer.

Bien que vous n'ayez probablement pas réfléchi en profondeur à cela, pourriez-vous nous parler des conséquences du jeu sur Internet et de sa popularité croissante, en rapport avec le sujet qui nous intéresse?

M. Rutsey : C'est une bonne question, parce que l'avènement du jeu sur Internet a fait pénétrer la vidéoloterie dans le foyer de n'importe qui qui a 300,00 \$ pour acheter un ordinateur. Les gens peuvent jouer à loisir, sans aucune surveillance. Je ne veux pas insinuer que les gens qui exploitent le casino sur Internet ne sont pas des gens tout à fait honnêtes et droits, mais il est étonnant que chaque fois qu'on a 20 points, le croupier se trouve à en avoir 21. Personnellement, je ne voudrais pas y jouer.

Il y a une opportunité énorme pour les pays industrialisés de créer un cadre de réglementation pour le jeu sur Internet, qui ne disparaîtra pas. Ce serait une excellente source de revenu et une occasion de rapatriement des fonds pour n'importe quel pays qui choisit de créer des règles et des normes pour l'exploitation légitime et honnête du jeu sur Internet, ainsi que pour l'importation d'argent venant de tous les joueurs du monde entier qui joueraient les jeux approuvés et régis par un organe de réglementation.

Je sais que vous avez beaucoup à faire, mais ce pourrait être un sujet pour lequel vous devriez obtenir un mandat d'examen.

Le sénateur Ringuette : Dans quelle mesure les entreprises que vous contribuez à diriger ont-elles été touchées, ces dernières années, par le jeu en direct?

M. Rutsey : Des études ont été faites sur ses diverses retombées. Les problèmes comme le SRAS et la tragédie du 11 septembre ont eu de plus graves répercussions, par exemple sur le tourisme. C'est le genre de choses qui provoquent une forte chute de l'activité. Les gens ne fréquentent pas nos établissements aussi souvent, parce qu'ils ont l'occasion de jouer chez eux, de la même façon que lorsque les règlements sur le tabagisme dans les établissements de jeu ont été changés, ils ont enregistré une baisse d'activité.

No one can measure what is happening on the Internet because there are no reporting mechanisms. The money just disappears. It is hard to measure.

That was a long way of saying that I do not have a good answer for you.

Senator Ringuette: I am surprised by the comment that on-line gambling is accessible to all and that you can buy a computer for \$300, never mind the monthly Internet fee. That is like comparing apples and oranges with regard to this bill.

This bill deals in the main with a portion of our society that cannot afford decent groceries, never mind affording a computer and the monthly cost of Internet access. We have to weigh all of that in our considerations. I understand the target customers of your line of business. Some of them may be lured to on-line gambling, but probably not that many. We should not compare apples and oranges.

Mr. Rutsey: I did not mean to. I think you are right in that most people who do not have a problem gambling like the social aspect of it. They have a budget and they stick to it. You might like to go out for dinner and have a nice bottle of wine; they might like to play blackjack. Most people who gamble do not expect to win — it is a surprise and a real bonus if they do — but they do not want to lose too quickly. They are buying a block of entertainment. It is an ephemeral experience. They are expecting to be there and play the game for a given number of hours.

It is like going to a baseball game. When you are finished, what do you have? You have a sore stomach from the hot dog and the ephemeral experience of watching your team either win or lose. It is the same kind of thing for those people.

Senator Ringuette: I can understand your perspective and the target groups that you work with. However, I reiterate that it is like comparing apples and oranges with regard to the group of people that Senator Lapointe is trying to target with this bill.

Mr. Rutsey: I do not mean to sound disrespectful, but it sounds kind of paternalistic to pass a law that would affect only poor people.

Senator Ringuette: It is no different than drunk-driving legislation. You set a limit. It is not patronizing if you set parameters in which it is socially and economically acceptable. It is not being paternalistic.

We used to have absolutely no law with regard to drinking and driving. After many decades, we saw the result of that on our society, our economy and our families. I beg to differ with you.

Personne ne peut mesurer ce qui se passe sur Internet, parce qu'il n'y a pas de mécanisme de compte rendu. L'argent ne fait que disparaître. C'est difficile à mesurer.

C'était une longue réponse pour vous dire que je n'ai pas vraiment de réponse à vous donner.

Le sénateur Ringuette : Je m'étonne de votre observation sur le jeu en direct qui est accessible à tout le monde et qu'on peut acheter un ordinateur pour 300,00 \$, sans compter les mensualités de la connexion Internet. C'est un peu comparer des pommes et des oranges, en ce qui concerne ce projet de loi.

Le projet de loi porte, en gros, sur un segment de notre société qui n'a pas les moyens d'acheter des provisions qui ont du bon sens, et encore moins d'acheter un ordinateur et de payer les mensualités de l'accès à Internet. Nous devons pondérer tout cela dans notre réflexion. Je comprends qui sont les clients ciblés dans votre secteur d'activité. Certains peuvent être entraînés dans le jeu en direct, mais probablement pas tant que ça. Nous ne devrions pas comparer des pommes à des oranges.

M. Rutsey : Ce n'était pas mon intention. Je pense que vous avez raison de dire que la plupart des gens qui n'ont pas de problème avec le jeu apprécient son aspect social. Ils ont un budget, et ils s'y tiennent. On peut apprécier une sortie à dîner, avec une bonne bouteille de vin; on peut apprécier une partie de black-jack. La plupart des gens qui jouent ne s'attendent pas à gagner — c'est une surprise et ça vient en prime s'ils jouent — mais ils ne veulent pas perdre trop rapidement. Ils achètent un bloc de divertissement. C'est une expérience éphémère. Ils s'attendent à être là, à jouer, pendant un certain nombre d'heures.

C'est un peu comme aller voir une partie de baseball. Quand elle est finie, que vous reste-t-il? Les hot-dogs vous ont laissé un mal d'estomac et vous avez vécu l'expérience éphémère de l'observation de votre équipe qui gagnait ou perdait. C'est le même genre de chose pour ces gens-là.

Le sénateur Ringuette : Je peux comprendre votre point de vue et les groupes cibles avec lesquels vous travaillez. Cependant, je répète que c'est un peu comparer des pommes à des oranges, en ce qui concerne le groupe de personnes que cible le sénateur Lapointe avec ce projet de loi.

M. Rutsey : Je ne voudrais pas donner l'impression de manquer de respect, mais cela me semble un peu paternaliste d'adopter une loi qui ne vise que les pauvres.

Le sénateur Ringuette : Ce n'est pas différent de la loi contre la conduite en état d'ébriété. On établit une limite. Ce n'est pas traiter les gens avec condescendance que d'établir des paramètres dans lesquels c'est socialement et économiquement acceptable. Ce n'est pas du paternalisme.

Nous n'avions auparavant aucune loi concernant la conduite en état d'ébriété. Après bien des dizaines d'années, nous avons vu ce qu'il en coûtait à notre société, à notre économie et à nos familles. Je ne suis donc pas d'accord avec vous.

Mr. Rutsey: Drunk driving crosses all classes. You started your remarks by saying that you wanted to help people who could not buy groceries, and that is what I was picking up on. I apologize if I offended you.

Senator Joyal: Thank you for your presentation. Would you say that the Canadian gambling industry is generally more regulated than the American industry?

Mr. Rutsey: Are you talking about the level of regulation or the strictness of it?

Senator Joyal: I am asking about the level of regulation.

Mr. Rutsey: There are different jurisdictions. In some states, you can only buy lottery tickets; in other states, like Nevada and Mississippi, there is a lot of gambling.

The standards are pretty high. The major difference between Canada and the United States is that in Canada the prevailing opinion today is that, if gambling is going to occur, the government will own and operate the industry rather than the private sector making a lot of money. I come from the other side, so perhaps I am a little biased, but I think there is an essential contradiction there because the government is also the regulator. How do you regulate or sanction yourself?

It is better to tax it and regulate it and let business operate it. That way, if business gets out of line, you can whack them. It is very hard for a government to punish itself. There is an essential contradiction there.

However, most of the regulatory frameworks in Canada are based upon American precedents. There are two basic models of regulation; the New Jersey model and the Nevada model. New Jersey is very bureaucratic. For example, you used to need four or five different levels of permission to move a slot machine just across a casino floor. In Nevada it is really self-regulation. They take the position that they do not have enough manpower to check on everyone all the time, so they do spot audits; but if you ever step out of line, you are out of the business.

In Canada, we seem to have struck a balance between the two.

Senator Sibbeston: With respect, you said that gambling is not a problem for 98 per cent of people. I have to take issue with that. To me, this is analogous to bars. If you watch people at the Chateau Laurier during the course of an evening, you will see that the clientele is generally high-class, disciplined people. They will have a few drinks and go back to their rooms.

There is a bar in Yellowknife called the Gold Range. It is one of the busiest bars in Canada in terms of per capita sales of alcohol. A variety of people frequent that bar. Some come from the mines with thousands of dollars that they have made in the

M. Rutsey : La conduite en état d'ébriété touche toutes les classes de la société. Vous avez entamé vos observations en disant que vous vouliez aider les gens qui ne pouvaient pas s'acheter à manger, et c'est de là que venait mon commentaire. Je m'excuse si j'ai pu vous vexer.

Le sénateur Joyal : Merci pour votre présentation. Est-ce que vous diriez que l'industrie du jeu du Canada est généralement plus réglementée que celle des États-Unis?

M. Rutsey : Est-ce que vous parlez du niveau de réglementation ou de sa rigueur?

Le sénateur Joyal : Je parle du niveau de la réglementation.

M. Rutsey : Il y a différentes compétences. Dans certains états, on ne peut qu'acheter des billets de loterie, dans d'autres, comme au Nevada et au Mississippi, les jeux de hasard sont très répandus.

Les normes sont assez élevées. La plus grande différence entre le Canada et les États-Unis, c'est qu'au Canada, l'opinion dominante, de nos jours, c'est que s'il doit y avoir du jeu, le gouvernement sera le propriétaire et l'exploitant de l'industrie plutôt que le secteur privé, qui peut y faire beaucoup d'argent. Je viens de l'autre côté, alors peut-être mon avis est-il un peu biaisé, mais je pense qu'il y a une contradiction fondamentale là-dedans, parce que le gouvernement est aussi l'organe de réglementation. Comment pouvez-vous vous réglementer ou vous pénaliser vous-même?

Mieux vaudrait taxer et réglementer et laisser les entreprises l'exploiter. Si, une entreprise commet un impair, vous pouvez lui tomber dessus. Il est très difficile pour un gouvernement de se pénaliser lui-même. Il y a une contradiction fondamentale là-dedans.

Cependant, la plupart des cadres de réglementation du Canada sont fondés sur des précédents américains. Il y a deux modèles de base de la réglementation; le modèle du New Jersey et celui du Nevada. Le New Jersey est très bureaucratique. Par exemple, il fallait quatre ou cinq niveaux d'autorisation pour seulement déplacer une machine à sous d'un côté à l'autre d'une salle de casino. Au Nevada, c'est le règne de l'autoréglementation. Ils partent du principe qu'ils n'ont pas assez de main-d'œuvre pour surveiller tout le monde tout le temps, alors ils font des vérifications ponctuelles; s'il se trouve que vous avez commis une faute, vous perdez votre entreprise.

Au Canada, nous semblons avoir trouvé un équilibre entre ces deux extrêmes.

Le sénateur Sibbeston : Pardonnez-moi, mais vous dites que le jeu n'est pas un problème pour 98 p. 100 des gens. Je voudrais m'inscrire en faux contre cette affirmation. À mon avis, c'est pareil que pour les bars. Si vous observez les gens au Chateau Laurier un soir, vous verrez que la clientèle est généralement composée de gens disciplinés de la haute société. Ils prennent quelques verres et retournent à leur chambre.

Il y a, à Yellowknife, un bar appelé Gold Range. C'est l'un des bars les plus achalandés du Canada au plan de la vente d'alcool par habitant. Sa clientèle est diversifiée. Certains clients arrivent des mines, avec des milliers de dollars en poche qu'ils ont gagnés

bush that they want to spend and have a good time with. Some are government people and some are people on welfare. At any given time, there is a fight going on in that bar, there are people drunk and there are people cheating on their partners. That is the setting I am talking about. These are not people like Senator Eyton who can go to a casino with a limit on the amount of money they will spend and can afford to lose \$1,800.

Could it be that the evidence you gave us today is from the perspective of your world and your experience, which is not necessarily valid in terms of the issue before us, that being problem gamblers who kill themselves and cause all sorts of societal and family disruptions?

Mr. Rutsey: First, I think we are both talking about the same total population. In any given country, approximately 1 per cent of the population either is or is at risk of becoming pathological gamblers and between 2 per cent and 4 per cent more of the general population will have some kind of problem handling gambling. They will not be compulsive, but they may gamble to excess. They may be able to stop themselves, but they may not necessarily be as disciplined as anyone at this table would be.

I once had a summer job peeling moss off rocks so that the diamond drillers could go in drill. I met those guys and know exactly what you are talking about. I witnessed that kind of behaviour, and it is crazy. There may be a whole lot of them in one place, but overall they form a very small part of society. Do you really want to write a law to govern the behaviour of 1 per cent of the population? Is that a good way to govern?

The Chairman: Mr. Rutsey, hearing what you had to say today will help us further study Bill S-11. I am pleased that you could come and meet with us. Thank you very much for your help.

Mr. Rutsey: It was my pleasure. I would like to thank you all for being so kind to me. I was warned that you could be tough, but you were very nice.

The committee adjourned.

rapidement et qu'ils veulent dépenser, ils veulent s'amuser. D'autres sont des fonctionnaires, et d'autres encore des bénéficiaires de l'aide sociale. Il peut arriver n'importe quand qu'une bagarre éclate dans le bar, parce qu'il s'y trouve des gens en état d'ébriété, des gens qui trompent leurs partenaires. C'est le contexte dont je parle. Ce ne sont pas des gens comme le sénateur Eyton qui peut aller au casino en s'étant fixé une limite d'argent qu'il dépensera et qui peut se permettre de perdre 1 800 \$.

Se peut-il que votre témoignage, aujourd'hui, soit de la perspective de votre monde et de votre expérience, qui n'a pas nécessairement de rapport avec le contexte qui nous occupe, celui des joueurs invétérés qui se tuent et qui provoquent toutes sortes de perturbations dans la société et dans leur famille?

M. Rutsey : Tout d'abord, je pense que nous parlons tout deux de la même population, en général. Dans n'importe lequel pays, environ 1 p. 100 de la population a des problèmes de jeu ou risque d'en avoir, et de 2 à 4 p. 100 de la population éprouve quelque difficulté à cause du jeu. Ce ne sont pas des joueurs invétérés, mais il peut leur arriver de jouer à l'excès. Ils peuvent être capables de s'arrêter, mais pas nécessairement d'être aussi disciplinés que peut l'être n'importe qui autour de cette table.

J'ai eu un emploi d'été, où je devais peler de la mousse sur les roches pour que les foreurs au diamant puissent percer les roches. J'ai rencontré ces gars-là, et je sais exactement de quoi vous parlez. J'ai vu ce genre de comportement, et c'est fou. Il peut y en avoir tout un tas dans un seul endroit, mais dans l'ensemble ils ne forment qu'une très infime partie de la société. Est-ce que vous voulez vraiment avoir une loi pour régir le comportement de 1 p. 100 de la population? Est-ce vraiment une bonne façon de gouverner?

La présidente : Monsieur Rutsey, votre témoignage, aujourd'hui, nous aidera à mieux étudier le projet de loi S-11. Je suis heureuse que vous ayez pu venir nous rencontrer, merci beaucoup de votre aide.

M. Rutsey : Tout le plaisir a été pour moi. Je tiens à vous remercier tous de votre amabilité à mon égard. J'avais été averti que vous pouviez être durs, mais vous avez été très aimables.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESS

Multigames International Inc.:

W. P. (Bill) Rutsey, President.

TÉMOIN

Multigames International Inc. :

W. P. (Bill) Rutsey, président.



Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LISE BACON

Présidente :
L'honorable LISE BACON

Wednesday, March 9, 2005 (in camera)
Wednesday, March 23, 2005

Le mercredi 9 mars 2005 (à huis clos)
Le mercredi 23 mars 2005

Issue No. 8

Fascicule n° 8

Sixth and seventh (last) meetings on:

Sixième et septième (dernière) réunions concernant :

Bill S-11, An Act to amend the Criminal Code
(lottery schemes)

Le projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel
(loteries)

INCLUDING:
THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-11)

Y COMPRIS :
LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi S-11)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lise Bacon, *Chair*

The Honourable J. Trevor Eyton, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Mercer
* Austin, P.C.	Milne
(or Rompkey, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Joyal, P.C.	Ringuette
* Kinsella	Rivest
(or Stratton)	Sibbeston

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Lapointe substituted for that of the Honourable Senator Sibbeston (*March 21, 2005*).

The name of the Honourable Senator Léger substituted for that of the Honourable Senator Ringuette (*March 22, 2005*).

The name of the Honourable Senator Sibbeston substituted for that of the Honourable Senator Lapointe (*March 24, 2005*).

The name of the Honourable Senator Ringuette substituted for that of the Honourable Senator Léger (*March 24, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Lise Bacon

Vice-président : L'honorable J. Trevor Eyton
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Mercer
* Austin, C.P.	Milne
(ou Rompkey, C.P.)	Nolin
Cools	Pearson
Joyal, C.P.	Ringuette
* Kinsella	Rivest
(ou Stratton)	Sibbeston

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Lapointe substitué à celui de l'honorable sénateur Sibbeston (*le 21 mars 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Léger substitué à celui de l'honorable sénateur Ringuette (*le 22 mars 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Sibbeston substitué à celui de l'honorable sénateur Lapointe (*le 24 mars 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Ringuette substitué à celui de l'honorable sénateur Léger (*le 24 mars 2005*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 9, 2005
(19)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, in camera, at 4:14 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Cools, Eyton, Joyal, P.C., Mercer, Pearson, Ringuette and Sibbeston (9).

Other senator present: The Honourable Senator Lapointe (1).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young, Analyst and from the Office of the Law Clerk, Michel Patrice, Parliamentary Counsel.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 26, 2004, the committee continued its consideration of Bill S-11. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

In accordance with rule 92(f), the committee proceeded to consider a draft report.

It was agreed that clause-by-clause consideration of Bill S-11 not take place before March 23, 2005.

At 5:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, March 23, 2005
(20)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:17 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bacon, Eyton, Joyal, P.C., Lapointe, Léger, Mercer, Milne, Pearson and Rivest (9).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young, Analyst and from the Office of the Law Clerk, Michel Patrice, Parliamentary Counsel.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 26, 2004, the committee continued its consideration of Bill S-11. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

It was agreed that the letters of response from the provinces be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 9 mars 2005
(19)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 14, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Cools, Eyton, Joyal, C.P., Mercer, Pearson, Ringuette et Sibbeston (9).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Lapointe (1).

Également présents : Margaret Young, analyste, Bibliothèque du Parlement, et Michel Patrice, conseiller parlementaire, Bureau du légiste.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 octobre 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi S-11. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'alinéa 92(2)f du Règlement, le comité procède à l'étude d'une ébauche de rapport.

Il est convenu que l'étude article par article du projet de loi S-11 n'aura pas lieu avant le 23 mars 2005.

À 17 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 23 mars 2005
(20)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 17, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bacon, Eyton, Joyal, C.P., Lapointe, Léger, Mercer, Milne, Pearson et Rivest (9).

Également présents : Margaret Young, analyste, Bibliothèque du Parlement, et Michel Patrice, conseiller parlementaire, Bureau du légiste.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 octobre 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi S-11. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que les lettres de réponse des provinces soient jointes en annexe au procès-verbal de la séance d'aujourd'hui.

At 4:28 p.m., the committee suspended.

At 5:50 p.m., the committee resumed.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-11.

It was agreed that the title stand postponed.

The Chair asked whether clause 1 shall carry.

The Honourable Senator Lapointe moved that Bill S-11 be amended in clause 1, on page 1, by replacing lines 8 to 17, with the following:

“(b.1) for the purposes of paragraph (1)(a), a game that is operated on or through a video lottery terminal or slot machine, within the meaning of subsection 198(3), situated on premises other than a casino, a race-course or a betting theatre referred to in paragraph 204(8)(e); or”

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 1, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 2 shall carry.

The Honourable Senator Joyal moved that Bill S-11 be amended in clause 2, on page 1, by replacing lines 18 to 20, with the following:

“2. This Act comes into force on a day, not later than three years after the day on which it receives royal assent, to be fixed by order of the Governor in Council after the governments of the provinces and territories have been offered an opportunity by the Government of Canada to participate in consultations on its implementation.”

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 2, as amended, carry, on division.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill, as amended, be adopted, on division.

It was agreed that, in accordance with rule 92(2)(f), the committee proceed in camera to consider a draft report.

It was agreed that the Chair report the bill, as amended and with observations, to the Senate, on division.

At 6:25 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

À 16 h 28, le comité interrompt la séance.

À 17 h 50, le comité reprend ses travaux.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-11.

Il est convenu de réserver le titre.

La présidente demande si l'article 1 est adopté.

L'honorable sénateur Lapointe propose que le projet de loi, à l'article 1, soit modifié par substitution, aux lignes 7 à 15, page 1, de ce qui suit :

« b.1) pour l'application de l'alinéa (1)a), les jeux qui sont exploités par un appareil de loterie vidéo ou un appareil à sous, au sens du paragraphe 198(3), et qui ne sont situés ni dans un casino, ni dans un hippodrome, ni dans une salle de paris visée à l'alinéa 204(8)e); »

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

L'article 1 modifié est adopté avec dissidence.

La présidente demande si l'article 2 est adopté.

L'honorable sénateur Joyal propose que le projet de loi S-11, à l'article 2, soit modifié par substitution, aux lignes 18 et 19, page 1, de ce qui suit :

« 2. La présente loi entre en vigueur — au plus tard trois ans après la date de sa sanction — à la date fixée par décret après que les gouvernements provinciaux et territoriaux se sont vu offrir par le gouvernement du Canada l'occasion de participer à des consultations portant sur sa mise en œuvre. »

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

L'article 2 modifié est adopté avec dissidence.

Il est convenu d'adopter le titre.

Le projet de loi modifié est adopté avec dissidence.

Il est convenu, conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, que le comité poursuive ses travaux à huis clos pour examiner une ébauche de rapport.

Il est convenu, avec dissidence, que la présidente fasse rapport du projet de loi modifié au Sénat et qu'elle lui fasse également part des observations du comité.

À 18 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, April 12, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-11, An Act to amend the Criminal Code (lottery schemes), has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, October 26, 2004, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

Page 1, clause 1: Replace lines 8 to 17, with the following:

“(b.1) for the purposes of paragraph (1)(a), a game that is operated on or through a video lottery terminal or slot machine, within the meaning of subsection 198(3), situated on premises other than a casino, a race-course or a betting theatre referred to in paragraph 204(8)(e); or”

Page 1, clause 2: Replace lines 18 to 20, with the following:

“2. This Act comes into force on a day, not later than three years after the day on which it receives royal assent, to be fixed by order of the Governor in Council after the governments of the provinces and territories have been offered an opportunity by the Government of Canada to participate in consultation on its implementation.”

Your Committee has also made certain observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

La présidente,

LISE BACON

Chair

OBSERVATIONS
to the Sixth Report of the
Standing Senate Committee on
Legal and Constitutional Affairs

The purpose of Bill S-11, An Act to amend the Criminal Code (lottery schemes), is to restrict “lottery schemes” that are operated on or through a video lottery terminal or slot machine to racetracks, casinos and betting theatres. It will not take effect until a maximum of three years after receiving Royal Assent.

Canada’s policy on gambling is expressed in two federal-provincial agreements (dating from 1979 and 1985) and in Part VII of the *Criminal Code*. Control over gambling is now largely a provincial matter, and all jurisdictions have their own laws and regulatory bodies. Under the *Criminal Code* as it currently stands, provinces may license video lottery terminals (VLTs) in locations of their own choosing. Currently, all but two provinces (Ontario and British Columbia) and

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 12 avril 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l’honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été renvoyé le projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel (loteries), a, conformément à l’ordre de renvoi du mardi 26 octobre 2004, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants :

Page 1, article 1 : Substituer, les lignes 7 à 15, par ce qui suit :

« b.1) pour l’application de l’alinéa (1)a), les jeux qui sont exploités par un appareil de loterie vidéo ou un appareil à sous, au sens du paragraphe 198(3), et qui ne sont situés ni dans un casino, ni dans un hippodrome, ni dans une salle de paris visée à l’alinéa 204(8)e); »

Page 1, article 2 : Substituer, les lignes 18 à 20, par ce qui suit :

« 2. La présente loi entre en vigueur — au plus tard trois ans après la date de sa sanction — à la date fixée par décret après que les gouvernements provinciaux et territoriaux se sont vu offrir par le gouvernement du Canada l’occasion de participer à des consultations portant sur sa mise en œuvre. »

Votre Comité a aussi effectué des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

OBSERVATIONS
annexées au Sixième rapport
du Comité sénatorial permanent
des affaires juridiques et constitutionnelles

Le projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel (loteries), vise à limiter à certains emplacements, dont les hippodromes, les casinos et les salles de paris, l’exploitation d’appareils de loterie vidéo ou d’appareils à sous. Il prendra effet au plus tard trois ans après avoir reçu la sanction royale.

La politique du Canada sur le jeu apparaît dans deux ententes fédérales-provinciales (remontant à 1979 et 1985 respectivement) ainsi qu’à la Partie VII du *Code criminel*. Le contrôle du jeu relève maintenant en grande partie de la compétence des provinces, lesquelles ont chacune leurs lois et leurs organismes de contrôle en la matière. Le *Code criminel* autorise actuellement les provinces à délivrer des permis d’exploitation d’appareils de loterie vidéo à qui que ce soit. Toutes les provinces, à l’exception de l’Ontario et

two territories (the Northwest Territories and Nunavut) permit VLTs to be located in bars, as well as in other locations.

Bill S-11 is based on the premise that gambling through slot machines and, in particular, VLTs is, in important ways, a different kind of gambling from other common forms, such as betting on horse races, card games, and roulette. There are apparently well over 38,000 VLTs in Canada, in over 8,500 locations.

Your committee received testimony that VLTs are very easy to learn to play, and the pace of play is very fast. This can lead to players losing money very rapidly. Deliberate non-random programming of the machines creates an illusion of control by generating a number of near and small wins, thus encouraging players to think that they are close to winning and leading them to continue.

Our evidence was that VLTs are often placed in bars in lower-income neighborhoods. Their accessibility thus encourages people who might not otherwise be exposed to gambling to start, and because of their location, individuals with meager resources often suffer the most. Studies also tend to show that problem gamblers prefer electronic forms of gambling. For all of these reasons, a number of experts in gambling behaviour single out VLTs as posing particular problems for individuals and communities.

Specialists who treat problem gamblers are of the opinion that VLT gambling causes the highest rate of addiction. Youth are apparently particularly vulnerable. The social costs of problem gambling are undeniable. It can lead to debt, sometimes bankruptcy, and sometimes crime — all of which have an impact on the whole family, including its most vulnerable members, children and seniors. Desperate problem gamblers may commit suicide, and a number of suicides have been directly attributed to VLT gambling. Marital stress and divorce, loss of productivity at work, depression, and the need for counseling may all accompany problem gambling.

In 1999 the Canadian Public Health Association passed a resolution calling on governments to take action to minimize the harm to the public's health from VLT gambling, including by imposing restrictions on access to VLTs. One of the recitals to their resolution referred to a study of VLT problem gamblers in which almost all the gamblers reported that they had experienced no problems until they began playing VLTs.

Not all of your Committee's witnesses agreed that VLTs are as harmful as suggested above, but we note that the government of Quebec in recent years has committed to reduce substantially both the number of machines and the number of their locations, thus affecting both VLTs' visibility and accessibility. Nova Scotia has recently announced its intention to make technical changes to the machines, and to also reduce the number of machines and

de la Colombie-Britannique, et un territoire, le Yukon, permettent l'exploitation d'appareils de loterie vidéo (ALV) dans les bars de même qu'à d'autres endroits.

Le projet de loi S-11 part du principe que l'utilisation d'appareils à sous et, en particulier, d'ALV, est une forme de jeu bien différente, sous bien des aspects, que les paris sur les courses de chevaux, les jeux de cartes et la roulette. Il y aurait semble-t-il au delà de 38 000 ALV au Canada, répartis à plus de 8 500 endroits.

Au dire d'un témoin, il est très facile d'apprendre à jouer avec ces machines et le jeu se déroule à vive allure. Les joueurs peuvent donc perdre de l'argent très rapidement. Une programmation non aléatoire des machines, générant un certain nombre de gains modestes ou ratés de justesse, entretient chez les joueurs l'illusion qu'ils sont sur le point de décrocher le gros lot, et les pousse à continuer.

D'après les témoignages recueillis, les ALV sont souvent installés dans les bars des quartiers défavorisés. Leur présence à ces endroits amène des gens qui n'auraient peut-être jamais été exposés au jeu autrement à se mettre à jouer, et ce sont souvent les plus démunis qui souffrent le plus de cette situation. Les études tendent aussi à démontrer que les personnes ayant un problème de jeu préfèrent les formes électroniques de jeu. Voilà autant de raisons pour lesquelles des spécialistes du comportement voient dans les ALV un problème de taille tant pour les particuliers que pour l'ensemble de la collectivité.

Les spécialistes travaillant auprès des joueurs à problèmes estiment que les ALV représentent la forme de jeu causant la plus grande accoutumance. Les jeunes seraient, semble-t-il, les plus vulnérables. On ne saurait nier les coûts sociaux se rattachant au jeu compulsif. Ce dernier peut mener à l'endettement, parfois même à la faillite et au crime. Dans les trois cas, c'est toute la famille qui en souffre, dont ses éléments les plus vulnérables, les enfants et les personnes âgées. Des joueurs désespérés peuvent aller jusqu'à s'enlever la vie, comme en font foi un certain nombre de suicides directement attribués à la perte de sommes considérables dans des ALV. Le jeu compulsif peut aussi entraîner des problèmes conjugaux, un divorce, une perte de productivité au travail ou une dépression, et nécessiter une thérapie.

En 1999, l'Association canadienne de santé publique a adopté une résolution demandant aux gouvernements de prendre des mesures afin de minimiser le tort causé à la santé publique par les ALV, notamment de restreindre l'accès à ces appareils. Un des attendus de cette résolution faisait état d'une étude sur les accros des ALV, au cours de laquelle presque tous les joueurs interrogés ont déclaré n'avoir jamais eu d'ennuis avant de découvrir les ALV.

Les témoins entendus par le Comité n'étaient pas tous d'accord pour dire que les ALV sont aussi nocifs qu'on veut bien le laisser entendre ci-dessus, mais nous avons noté qu'au cours des dernières années, le gouvernement du Québec s'est attaché à réduire considérablement le nombre de machines et d'emplacements où elles se trouvent, diminuant du coup leur visibilité et leur accessibilité. La Nouvelle-Écosse vient d'annoncer

their locations. Similarly, the government of Newfoundland and Labrador has frozen the number of VLTs in the province and will reduce the number by 15 per cent over the next five years. As well, the number of units per establishment will be limited to five. We also received testimony to the effect that, in 1996, Alberta's Minister responsible for gambling at the time told his Ontario counterpart that VLTs should never have been placed in Alberta bars.

Your Committee recognizes that the adoption of Bill S-11 could have a significant impact on revenues of both the provinces and private sector businesses with licensed VLTs. Statistics indicate that Nova Scotia, Alberta and Saskatchewan all derive close to 2.8 per cent of their revenues from VLTs, while Quebec, Prince Edward Island and New Brunswick derive from 1.3 per cent to 1.6 per cent of their revenues from that source.

Revenues to provinces and private enterprise, of course, represent losses to individuals. For some people, their losses do no harm. For others, however, there can be the serious social costs mentioned above, costs that are only minimally addressed by provincial programs for problem gamblers. Thus, it may be said that provincial revenues from VLTs are a double edged sword; the revenues are welcome, but the social costs for individual problem gamblers and their families may reverberate for years to come. Indeed, your Committee received testimony about studies estimating that the social cost of video lotteries is three to five times higher than the revenue they bring in.

The impact of VLTs on a local economy is also an issue. Our evidence was that approximately 75 per cent of the profit from the machines goes to the provinces, with 25 per cent to the retailer. That represents an *out-transfer* of 75 per cent of revenue from the region. This becomes particularly important if most of the money comes from local residents and not from tourists. Although some of the provincial money comes back to the community in the form of transfers and local spending by the government, there is no direct equivalence. Thus, if VLTs were to be removed from bars there would be some impacts on those specific businesses, but it may be fair to conclude that other entertainment opportunities would likely open up and thus *more* local entertainment dollars would actually stay in the region. Overall, there could be a net financial benefit to the community.

One would have expected that a representative of the Association of Restaurant and Hotel Workers of Quebec would be opposed to Bill S-11 on the basis that its passage could lead to job losses. Instead, the Association supported the Bill. They did not agree with the substantial estimates made by some in Quebec as to the job losses that would result if VLTs were removed from bars.

pour sa part qu'elle apporterait des modifications techniques aux ALV et réduirait le nombre de ces machines et de leurs emplacements. Le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a gelé pour l'instant le nombre d'ALV dans la province et il entend le réduire de 15 p. 100 au cours des cinq prochaines années, en plus de limiter à cinq le nombre de machines par emplacement. Un témoin a aussi indiqué que, en 1996, le ministre albertain responsable du jeu avait confié à son homologue ontarien qu'on n'aurait jamais dû laisser installer des ALV dans les bars de l'Alberta.

Le Comité reconnaît que l'adoption du projet de loi S-11 pourrait avoir des répercussions considérables sur les recettes des provinces et des commerces du secteur privé détenteurs d'un permis d'exploitation d'ALV. Les statistiques indiquent que la Nouvelle-Écosse, l'Alberta et la Saskatchewan tirent près de 2,8 p. 100 de leurs recettes des ALV, le Québec, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick, entre 1,3 et 1,6 p. 100.

Bien entendu, les recettes des provinces et des entreprises privées provenant de cette source correspondent à des pertes du côté des particuliers. Certaines personnes peuvent subir des pertes sans trop de mal. D'autres, cependant, ne sont pas en mesure d'absorber des pertes et c'est alors que les coûts sociaux mentionnés ci-dessus, des coûts que les programmes provinciaux s'adressant aux joueurs compulsifs ont peine à atténuer, entrent en jeu. On peut dire que les recettes des provinces découlant des ALV représentent une arme à deux tranchants : ces recettes sont les bienvenues, sauf que l'on peut avoir à payer pendant des années les coûts sociaux associés aux joueurs compulsifs et à leur famille. D'ailleurs, d'après un témoin entendu par le Comité, des études ont établi le coût social des loteries vidéo à trois à cinq fois la somme des revenus qu'elles génèrent.

Il faut aussi tenir compte de l'impact des ALV sur l'économie locale. Selon les témoignages entendus, environ 75 p. 100 des profits tirés des machines vont aux provinces et le reste, au détaillant. Cela signifie que 75 p. 100 des revenus sortent de la région. Voilà une somme particulièrement importante si la majeure partie de l'argent vient des résidents locaux, et non des touristes. Même si une partie de cet argent retourne dans la communauté sous forme de transferts ou de dépenses de la part du gouvernement, on ne peut parler d'un montant équivalent. Par conséquent, si on décidait de retirer les ALV des bars, ces établissements risqueraient d'en souffrir, mais il serait juste d'ajouter que l'argent dépensé dans cette forme de divertissement pourrait être dépensé dans d'autres formes de divertissement au plan local, et ainsi rester en plus grande partie dans la région. En bout de ligne, toute la communauté pourrait y gagner financièrement.

On se serait attendu à ce que l'Association des travailleurs et des travailleuses de la restauration et de l'hôtellerie du Québec s'opposent au projet de loi S-11, sous prétexte que son adoption pourrait provoquer des pertes d'emploi. Au lieu de cela, l'Association a appuyé le projet de loi. Elle n'était pas d'accord avec certaines estimations effectuées au Québec quant au nombre d'emplois qui seraient sacrifiés advenant le retrait des ALV des bars de la province.

Moreover, the Association reported that in a recent representative survey in the Montreal area of workers in bars where there were VLTs, 90 per cent of the workers supported removal of the machines from bars. Another survey found that 70 per cent had the same view. The Association also noted that the proximity to VLTs had a negative impact on some of the staff's own gambling, and also led to significant stress when employees had to deal with distraught players.

As was mentioned above, not all of your Committee's witnesses agreed that VLTs were as harmful as had been suggested. A representative of the gambling industry took issue with some of the anecdotal evidence intended to illustrate the highly addictive nature of VLTs. In his view, the extreme behaviour reported was very rare and, in many cases, the result of management or regulatory failures. In support of the existing system, he noted that some 75 per cent of Canadians participate in legalized forms of gambling, that the incidence of problem gambling is low (and relates more to the personality of the individual than the type of gambling undertaken), that gambling revenue has become important for governments, charities and businesses and, for some (including First Nations communities) gambling has become a road to economic development.

Since their introduction to Canada some 15 years ago, public concern over VLTs has led to a number of restrictions. They are now found only in age-restricted premises and some provinces have capped the number of total machines. A public opinion survey conducted by the Canada West Foundation in 1999 entitled *Canadian Gambling Behaviour and Attitudes* found that, of the 2,200 Canadians consulted, 70 per cent agreed with the statement that video lottery terminals should be limited to casinos and racetracks, with one half of the respondents in strong agreement.

Your Committee recognizes that passage of Bill S-11 has implications for federal-provincial relations under the 1979 and 1985 agreements on gambling. However, it must be noted that Bill S-11 does not *ban* VLTs; it merely limits where they may be placed to casinos, racetracks and betting theatres. Thus, even the two provinces that do not have casinos may still have VLTs at their racetracks.

Your Committee wrote to all provinces and territories to solicit their opinion on Bill S-11. Three provinces were strongly opposed (Quebec, British Columbia and Saskatchewan) and the other five jurisdictions that responded in time to be included in this report indicated that they had no submission to make at that time or merely noted that they would be affected by a change in the law.

En outre, l'Association a fait savoir qu'au cours d'un sondage réalisé dernièrement auprès d'un échantillonnage représentatif d'employés de bars exploitant des ALV dans la région de Montréal, quelque 90 p. 100 des répondants ont dit être d'accord avec l'idée de retirer ces appareils des bars. Dans un autre sondage sur le sujet, 70 p. 100 des répondants partageaient aussi cet avis. L'Association a également fait remarquer que la proximité des ALV avait un effet négatif sur les habitudes de jeu de certains employés et causait parfois un stress considérable au personnel devant traiter avec des joueurs désemparés.

Comme il est indiqué précédemment, les témoins entendus par le Comité ne croient pas tous que les ALV sont aussi nuisibles qu'on le dit. Un représentant de l'industrie du jeu a contesté certaines données non scientifiques présentées dans le but de démontrer la propriété qu'ont les ALV de créer une dépendance. Selon lui, les comportements extrêmes signalés sont très rares et sont souvent attribuables à des manquements au plan de la gestion ou des règlements. À la défense du système existant, il a fait observer que 75 p. 100 environ des Canadiens s'adonnent à des formes légales de jeu, que les problèmes de jeu sont peu courants (et sont plus liés au caractère de la personne qu'au type de jeu), que le jeu constitue une importante source de profits pour les gouvernements, les oeuvres de bienfaisance et les entreprises et qu'il est même devenu un moyen de développement économique, notamment pour les communautés des Premières nations.

Depuis l'apparition au Canada des ALV, il y a une quinzaine d'années, il a fallu imposer certaines restrictions en raison des inquiétudes soulevées par ces appareils. Ainsi, seuls les endroits fréquentés par une clientèle d'âge adulte sont autorisés à exploiter ces appareils et le nombre total de ceux-ci est plafonné dans certaines provinces. D'après les résultats d'un sondage d'opinion mené en 1999 par la Canada West Foundation et intitulé *Canadian Gambling Behaviour and Attitudes*, 70 p. 100 des 2 200 Canadiens consultés étaient d'accord pour dire qu'on devrait cantonner les appareils de loterie vidéo dans les casinos et les hippodromes, et la moitié des répondants étaient grandement en faveur d'une telle mesure.

Le Comité comprend que l'adoption du projet de loi S-11 aura des implications au chapitre des relations fédérales-provinciales, aux termes des ententes de 1979 et 1985 sur le jeu. Il faut se rappeler, cependant, que le projet de loi S-11 *n'interdit pas* les ALV, mais qu'il vise plutôt à les confiner dans les casinos, les hippodromes et les salles de paris. Autrement dit, les deux seules provinces qui n'ont pas de casino pourraient toujours autoriser l'exploitation d'ALV dans leurs hippodromes.

Le Comité a écrit à toutes les provinces et tous les territoires pour solliciter leur avis concernant le projet de loi S-11. Trois provinces, soit le Québec, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, y étaient fermement opposées, tandis que les cinq autres provinces ou territoires ayant fait connaître leur réponse au moment de la rédaction du présent rapport ont soit indiqué ne pas avoir d'argument à faire valoir pour le moment, soit noté tout simplement qu'une modification à la loi les affecterait sans doute.

While your Committee is aware of the financial implications for provinces of the amendment to the *Criminal Code* in Bill S-11, we nevertheless feel that such considerations should be outweighed by the social concerns we have outlined above. A desire for revenue should not prevail over sound social policy backed up by the advice of those knowledgeable in the field.

Tout en étant conscient des implications financières pour les provinces des modifications au *Code criminel* proposées dans le projet de loi S-11, le Comité estime qu'elles constituent un moindre mal par rapport aux coûts sociaux mentionnés précédemment. Le besoin d'une politique sociale judicieuse, s'inspirant des avis éclairés des spécialistes du domaine, devrait nous convaincre de renoncer à certains revenus.

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 23, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-11, to amend the Criminal Code (lottery schemes), met this day at 4:17 p.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we have some housekeeping matters to attend to prior to this afternoon's vote in the Senate.

At our last meeting we were in camera and did not table the answers from the various provinces. With the agreement of committee members, I think we should do that today and attach the answers to our minutes.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: After the Easter break, Minister Côtler will be appearing before the committee on Bill C-10. We will then hear from different witnesses interested in the bill. It will probably take us several weeks to hear pertinent testimony. Bill C-10 is the only government bill that has been referred to us to date.

We also have on our slate Bill S-5, the proposed Statutes Repeal Act; Bill S-13, Speakership of the Senate; Bill S-20, the proposed Federal Nominations Act; Bill S-21, to amend the Criminal Code (protection of children); and Bill S-24, to amend the Criminal Code (cruelty to animals). We will deal first with Bill C-10 and see how much time we have in our hands to deal with the S-bills just in case we do not receive any bills from the House. However, I am sure that other bills will be coming from the government.

I want to thank Senator Mercer and Senator Pearson, who have welcomed delegations of representatives of the Finnish Constitutional Law Committee. From what I hear, you represented our committee very well and the meeting was a success. Members of the Finnish delegation were very happy.

In addition, I have received a letter from Senator Jaffer. It is a personal letter mostly, but I want to let committee members know that the application of sharia Muslim family law in Ontario and in Canada is an important matter for many people. She has asked me to meet with some people she wants to introduce to me, but I will see if I can have other members of the committee meet with them. I will talk to her first and get back to committee members, but I wanted you to know that I had the letter from Senator Jaffer.

One other item of business. Senator Lapointe will replace Senator Sibbeston and Senator Léger will replace Senator Eytton.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 23 mars 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel (loteries), se réunit aujourd'hui à 16 h 17 pour effectuer l'étude article par article du projet de loi.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, nous avons quelques questions d'ordre administratif à régler avant le vote de cet après-midi au Sénat.

À notre dernière réunion, nous avons travaillé à huis clos et nous n'avons pas déposé les réponses des diverses provinces. Si j'ai l'accord des membres du comité, je pense que nous devrions le faire aujourd'hui et joindre leurs réponses à notre procès-verbal.

Des voix : D'accord.

La présidente : Après le congé de Pâques, le ministre Côtler comparaitra devant le comité sur le projet de loi C-10. Nous allons ensuite accueillir différents témoins touchés par le projet de loi. Il nous faudra probablement plusieurs semaines pour entendre tous les témoignages pertinents. Le projet de loi C-10 est le seul projet de loi du gouvernement à nous avoir été renvoyé jusqu'ici.

Nous avons aussi à l'ordre du jour le projet de loi S-5, Loi sur l'abrogation des lois; le projet de loi S-13, qui porte sur la présidence du Sénat; le projet de loi S-20, Loi sur les candidatures de compétence fédérale; le projet de loi S-21, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants), et le projet de loi S-24, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux). Nous allons d'abord examiner le projet de loi C-10, puis nous verrons combien de temps il nous reste pour examiner les projets de loi du Sénat, au cas où nous recevions d'autres projets de loi de la Chambre. Cependant, je suis certaine que le gouvernement va présenter d'autres projets de loi.

Je tiens à remercier le sénateur Mercer et le sénateur Pearson, qui ont accueilli la délégation de représentants du Comité du droit constitutionnel finlandais. D'après ce que j'ai entendu, vous avez très bien représenté notre comité et la rencontre a été un succès. Les membres de la délégation finlandaise sont très contents.

De plus, j'ai reçu une lettre du sénateur Jaffer. Il s'agit surtout d'une lettre personnelle, mais je tiens à informer les membres du comité que l'application de la loi familiale musulmane de la charia en Ontario et au Canada est une question importante pour beaucoup de personnes. Elle m'a demandé de rencontrer certaines personnes qu'elle veut me présenter, mais je vais voir si d'autres membres du comité peuvent les rencontrer. Je vais d'abord lui parler, puis je vais en donner des nouvelles aux membres du comité, mais je voulais que vous sachiez que j'ai reçu une lettre du sénateur Jaffer.

Dernière petite question courante : le sénateur Lapointe va remplacer le sénateur Sibbeston et le sénateur Léger va remplacer le sénateur Eytton.

Senator Joyal: Madam Chairman, could we have copy of the amendments? Maybe we could circulate them and our members will have time to read them through.

The Chairman: We still have another five minutes before the vote. We have them in hand and we will be studying them because we need some amendments to the bill to be able to adopt it. We have an amendment from Senator Lapointe, and Senator Joyal has another amendment that he wishes to discuss.

Senator Joyal: Madam Chairman, copies of two one-page amendments have been circulated. The first amendment should be proposed by Senator Lapointe.

The Chairman: There are two amendments.

Senator Joyal: The second amendment will add a clause to the bill that will become clause 2.

The first amendment, the one that amends the bill as it is presently drafted, reflects the intention of the mover, Senator Lapointe, to the effect that we are not eliminating video lottery terminals; we are ensuring that they will be operated in casinos, race courses or betting theatres.

As I understood the original bill, the scope was wider than the intention of Senator Lapointe. We are returning to the intention of Senator Lapointe, if I understand the explanation that Senator Lapointe has proposed.

The Chairman: Perhaps you could briefly describe clause 2.

Senator Joyal: The proposed clause 2 is meant to reflect the preoccupation that if we are to change the present situation, there should be a phase-in period. Three years appears to be a reasonable period of time for adaptation, considering the fact that, as has been tabled, the Quebec government proposed last December to establish five betting theatres in the province. Those theatres would take a year to be established. If we give two more years to the Quebec government, we will have enough time to really establish the infrastructure needed to redirect VLTs in those locations.

The new clause also states that the federal government will contact the governments of the provinces and territories to offer them an opportunity to participate in consultation and implementation. In other words, the federal government undertakes to contact the provinces affected by the legislation and to negotiate with them how the bills will be implemented and the adaptation that would be required. This amendment fairly reflects the preoccupation expressed around the table on the phase-in period three years and consultation with the provinces and territories. That is essentially the substance of the amendments.

Le sénateur Joyal : Madame la présidente, est-ce que nous pourrions avoir une copie des amendements? Peut-être pourrions-nous les faire circuler pour que nos membres aient le temps de les lire.

La présidente : Il nous reste encore cinq minutes avant le vote. Nous avons les amendements en main et nous allons les étudier, parce que nous devons apporter certaines modifications au projet de loi pour pouvoir l'adopter. Nous avons reçu un amendement du sénateur Lapointe, et le sénateur Joyal souhaite discuter d'un autre amendement avec nous.

Le sénateur Joyal : Madame la présidente, nous avons tous reçu copie de deux amendements d'une page. Le premier devrait être proposé par le sénateur Lapointe.

La présidente : Il y a deux amendements.

Le sénateur Joyal : Le second amendement ajoutera un article au projet de loi, il deviendra l'article 2.

Le premier amendement, celui qui modifie la version actuelle du projet de loi, illustre l'intention de son parrain, le sénateur Lapointe; il vise à ce que l'on conserve les appareils de loterie vidéo, mais qu'ils soient exploités dans les casinos, les hippodromes et les salles de paris.

Si j'ai bien compris le projet de loi original, sa portée était plus large que ce que souhaite le sénateur Lapointe. Nous allons revenir à l'intention du sénateur Lapointe, si j'ai bien compris l'explication qu'il a donnée.

La présidente : Peut-être pouvez-vous décrire brièvement l'article 2.

Le sénateur Joyal : L'article 2 proposé vise à ce qu'on tienne compte de la préoccupation qu'il y ait une période de transition si nous changeons la situation actuelle. Une période de trois ans semble raisonnable pour que les gens s'adaptent, compte tenu du fait que le gouvernement du Québec, comme on l'a mentionné, a proposé en décembre dernier d'établir cinq salles de paris dans la province. Il faudra un an pour les établir. Si nous laissons deux ans de plus au gouvernement du Québec, nous aurons suffisamment de temps pour véritablement établir l'infrastructure nécessaire pour transférer les appareils de loterie vidéo dans ces établissements.

Le nouvel article dicte aussi que le gouvernement fédéral va communiquer avec les gouvernements des provinces et des territoires pour leur offrir la possibilité de participer à des consultations et à la mise en œuvre. Autrement dit, le gouvernement fédéral s'engage à communiquer avec les provinces touchées par la loi et à négocier avec elles la mise en œuvre des projets de loi et les mesures d'adaptation nécessaires. Cet amendement répond assez bien aux inquiétudes exprimées autour de la table sur la période de transition de trois ans et les consultations avec les provinces et les territoires. C'est en gros l'essence de ces amendements.

[Translation]

I might add for Senator Rivest's benefit in particular that we have examined the Social Union Framework Agreement. We know that Quebec did not sign the Agreement. However, the Agreement does set out procedures that the Canadian government must follow if it wishes to alter any existing arrangements with the provinces. Quebec has never challenged this particular provision, as it does not form the basis of the province's objections. We wondered what mechanism is set out in the Social Union Agreement if the current situation changes. That is reflected in this proposed amendment.

We have tried to draw our inspiration from existing procedures, so that the minister responsible can clearly rely on a regulatory procedure that is not perceived as one where unilateral action is taken or legislation passed unilaterally without taking into account problems that could arise at the provincial level. Madam Chairman, by adding the provinces' letters in response to your letter to the minutes of proceedings, we would be demonstrating our desire to hear from the provinces before enacting legislation.

The Chairman: We have already contacted the provinces.

[English]

Senator Joyal: I think that is an important point. If the bill is adopted here in committee and then by the chamber and is referred to the House of Commons, it is important that those documents be part of the minutes of the committee so that the Commons knows the approach that we have tried to follow to ensure that we pay due attention and care to the present situation. We do not want to change it overnight.

The Chairman: We also have the observations for Bill S-11 that we have to deal with when we come back. I suggest that we suspend at this point.

The committee suspended.

The committee was resumed.

The Chairman: Honourable senators, is it agreed that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill S-11?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Eyton: I appreciate that Senator Lapointe is honest and well motivated, and I applaud him for that, but it will come as no great surprise to the honourable senator or anyone else that I disagree with the bill. It is a very short bill. I do not know whether that makes it easier or harder to disagree, but I want to say now that I intend to vote against the bill and to speak against it in the chamber.

In a sense, clause-by-clause consideration of the bill, which is very modest anyway, is not particularly relevant to me. I can offer reasons for that opinion, but I think I have already stated them several times.

[Français]

Je pourrais ajouter, pour le bénéfice du sénateur Rivest en particulier, que nous avons examiné l'Entente sur l'union sociale. Nous savons que le Québec ne l'a pas signée. Toutefois, toute une procédure était prévue dans l'Entente sur l'union sociale sur la façon dont le gouvernement canadien devait procéder s'il changeait quelque chose à la situation existante avec les provinces. Cette partie n'a jamais été contestée par le Québec. Ce n'était pas ce sur quoi portait l'objection du Québec. On s'est posé la question à savoir, si on change quelque chose dans la situation actuelle, quel était le mécanisme prévu dans l'Entente sur l'union sociale. C'est ce qui est reflété dans cet article.

On a essayé de s'inspirer de quelque chose qui existait déjà, pour que le ministre responsable puisse bénéficier en définitive d'une procédure de règlement qui ne soit pas perçue comme étant une procédure où on légifère unilatéralement sans tenir compte que des problèmes pourraient survenir sur le plan provincial. Madame la présidente, en ajoutant les lettres des provinces en réponse à la vôtre au procès-verbal, cela démontre que déjà avant de légiférer on a voulu entendre les provinces.

La présidente : Nous avons déjà contacté les provinces.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Je pense que c'est un point important. Si le projet de loi est adopté ici, au comité, puis par le Sénat et qu'il est renvoyé à la Chambre des communes, il importe que ces documents fassent partie du procès-verbal du comité pour que la Chambre des communes sache comment nous avons voulu procéder pour prêter toute l'attention voulue à la situation actuelle. Nous ne voulons pas tout changer du jour au lendemain.

La présidente : Nous allons devoir examiner aussi les observations sur le projet de loi S-11 à notre retour. Je proposerais que nous interrompions nos travaux pour l'instant.

Le comité interrompt ses travaux.

Le comité reprend ses travaux.

La présidente : Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-11?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Eyton : J'apprécie l'honnêteté et la motivation du sénateur Lapointe et je l'en félicite, mais ni cet honorable sénateur, ni les autres ne seront étonnés d'apprendre que je suis défavorable à ce projet de loi. Il est très court. Je ne sais pas si cela le rend plus facile ou plus difficile à rejeter, mais je tiens à dire tout de suite que j'ai l'intention de voter contre ce projet de loi et de parler contre lui à au Sénat.

En un sens, l'étude article par article de ce projet de loi, qui est très modeste par ailleurs, n'est pas particulièrement pertinente pour moi. Je peux vous donner les raisons de cette opinion de ma part, mais je pense les avoir déjà données plusieurs fois.

The Chairman: Thank you, Senator Eyton.

Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 carry?

[Translation]

Senator Lapointe: I move that Bill S-11 be amended in clause 1, on page 1, by replacing lines 8 to 17 with the following:

“b.1) for the purposes of paragraph (1)(a), a game that is operated on or through a video lottery terminal or slot machine, within the meaning of subsection 198(3), situated on premises other than a casino, a race-course or a betting theatre referred to in paragraph 204(8)(e); or”.

[English]

The Chairman: Do you wish to debate the amendment, senators?

Senator Milne: Madam Chair, I just want to ensure that this is an amendment to clause 1 on page 1. I heard through the interpreter that it was clause 2.

The Chairman: No, it is clause 1 on page 1. No debate is necessary?

Hon. Senators: No.

The Chairman: Is it agreed that the amendment be adopted?

Senator Eyton: I vote against.

The Chairman: Adopted, on division.

It is agreed that clause 1, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Eyton: Against.

The Chairman: Carried, on division.

Shall clause 2 carry?

[Translation]

Senator Joyal: Before the question is called on this clause, I would like to propose a new clause 2.

[English]

I move:

That Bill S-11 be amended in clause 2, on page 1, by replacing lines 18 to 20, with the following:

2. This Act comes into force on a day, not later than three years after the day on which it receives royal assent, to be fixed by order of the Governor in Council after the governments of the provinces and territories have been offered an opportunity by the Government of Canada to participate in consultations on its implementation.

La présidente : Merci, sénateur Eyton.

L'étude du titre est-elle reportée?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 1 est-il adopté?

[Français]

Le sénateur Lapointe : Je propose que le projet de loi S-11 soit modifié, à l'article 1, à la page 1, par substitution aux lignes 7 à 15, de ce qui suit :

« b.1) pour l'application de l'alinéa (1)a), les jeux qui sont exploités par un appareil de loterie vidéo ou un appareil à sous, au sens du paragraphe 198(3), et qui ne sont situés ni dans un casino, ni dans un hippodrome, ni dans une salle de paris visés à l'alinéa 204(8)e); ».

[Traduction]

La présidente : Voulez-vous débattre de cet amendement, mesdames et messieurs les sénateurs?

Le sénateur Milne : Madame la présidente, je veux seulement vérifier qu'il s'agit bien d'un amendement à l'article 1, à la page 1. J'ai entendu l'interprète dire qu'il s'agissait de l'article 2.

La présidente : Non, il s'agit de l'article 1, à la page 1. Il n'y a pas lieu d'en débattre?

Des voix : Non.

La présidente : Êtes-vous d'accord pour adopter cet amendement?

Le sénateur Eyton : Je vote contre.

La présidente : L'amendement est adopté avec dissidence.

L'article 1 modifié est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Eyton : Je suis contre.

La présidente : Adopté avec dissidence.

L'article 2 est-il adopté?

[Français]

Le sénateur Joyal : Avant de passer à l'adoption de l'article, j'aimerais proposer un nouvel article 2.

[Traduction]

Je propose :

Que le projet de loi S-11 soit modifié, à l'article 2, à la page 1, par substitution, aux lignes 16 et 17, de ce qui suit :

2. La présente loi entre en vigueur — au plus tard trois ans après la date de sa sanction — à la date fixée par décret après que les gouvernements provinciaux et territoriaux se sont vu offrir par le gouvernement du Canada l'occasion de participer à des consultations portant sur sa mise en œuvre.

The Chairman: Do you wish to debate the amendment, senators?

Senator Eyton: I wonder if the chair could repeat it so we can understand it.

The Chairman: Do you have a copy?

Senator Eyton: I do have it, yes.

Senator Joyal: Maybe I could give a word of explanation. Senator Eyton was not here when we discussed it earlier. I will let him read it first.

Senator Eyton: I understand it.

Senator Joyal: There are essentially two elements to that clause, which is a phase-in period of three years within which time the Government of Canada will notify the provinces and territories concerned with the object of the bill to try to define ways for its implementation. It is a reflection of the substance of the social union that has been entered into by the Government of Canada and nine provinces. If the Government of Canada changes something in the context of previous agreements with a particular province in the social field domain, the Government of Canada will notify the province and leave an opening for the province to express views and come to terms with the federal government on the implementation of the new policies.

Senator Eyton: I understand. It is an improvement, but I will vote against it because the words "offered an opportunity" are not solid.

The Chairman: Is it agreed that the amendment be adopted?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Adopted, on division.

Is it agreed that clause 2, as amended, carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried, on division.

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that the bill be adopted, as amended?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: On division?

Senator Eyton: Yes.

The Chairman: Carried, on division.

Is it agreed that I report Bill S-11 to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Does the committee wish to consider appending observations to the report? I think you all have copies in your hands.

La présidente : Voulez-vous débattre de cet amendement, honorables sénateurs?

Le sénateur Eyton : Je me demande si la présidente peut le répéter pour que nous le comprenions bien.

La présidente : En avez-vous reçu copie?

Le sénateur Eyton : J'en ai une, oui.

Le sénateur Joyal : Peut-être pourrais-je l'expliquer brièvement. Le sénateur Eyton n'était pas ici lorsque nous en avons discuté. Je vais commencer par le laisser le lire.

Le sénateur Eyton : Je le comprends.

Le sénateur Joyal : Il y a deux principaux éléments dans cet article, c'est-à-dire que le gouvernement du Canada aura trois ans pour aviser les provinces et les territoires visés par l'objet de ce projet de loi afin de définir les détails de sa mise en œuvre. Cela reflète l'essence de l'union sociale établie entre le gouvernement du Canada et neuf provinces. Si le gouvernement du Canada change quoi que ce soit dans le domaine social, dans le contexte des ententes précédentes conclues avec une province en particulier, il avisera cette province et lui permettra d'exprimer ses opinions afin de conclure une entente avec le gouvernement fédéral sur la mise en œuvre des nouvelles politiques.

Le sénateur Eyton : Je comprends. C'est une amélioration, mais je vais voter contre, parce que les mots « se sont vu offrir... l'occasion » ne me semblent pas assez fermes.

La présidente : L'amendement est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Il est adopté avec dissidence.

L'article 2 modifié est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Il est adopté avec dissidence.

Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Le projet de loi modifié est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Avec dissidence?

Le sénateur Eyton : Oui.

La présidente : Le projet de loi est adopté avec dissidence.

Êtes-vous d'accord pour que je fasse rapport du projet de loi S-11 au Sénat?

Des voix : D'accord.

La présidente : Le comité souhaite-t-il envisager d'annexer des observations au rapport? Je pense que vous en avez tous des exemplaires en main.

Senator Eyton: I would like the opportunity of making observations.

The Chairman: Do you wish to discuss the observations in camera?

The committee continued in camera.

Le sénateur Eyton : J'aimerais saisir l'occasion de faire des observations.

La présidente : Voulez-vous discuter de ces observations à huis clos?

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Appendix A / Annexe A
Response letters from provinces / Lettres-réponses des provinces

**Ministry of
Consumer and
Business Services**

Office of the Minister

35th Floor
250 Yonge St
Toronto ON M5B 2N5
Tel.: (416) 326-8500
Fax: (416) 326-8520

**Ministère des Services
aux consommateurs
et aux entreprises**

Bureau du ministre

35^e étage
250, rue Yonge
Toronto (Ontario) M5B 2N5
Tél.: (416) 326-8500
Télec.: (416) 326-8520



MC-2004-3414

Mr. Adam Thompson
Clerk, Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs
thompa@sen.parl.gc.ca

Dear Mr. Thompson:

This letter is written in reply to Senator Lise Bacon's recent correspondence regarding Bill S-11, An Act to amend the Criminal Code (lottery schemes). At this time the Bill does not raise issues or concerns of direct impact to my Ministry or any of the agencies that report to it. Therefore, I do not intend to make a submission to the Committee. I would, however, suggest that you contact the Minister of Economic Development and Trade, if you have not already done so, as this Bill may bear more directly on his Ministry's interests.

Thank you again for bringing this matter to my attention.

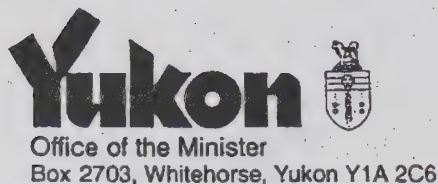
Sincerely yours,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jim Watson".

Jim Watson, MPP
Minister

c: Senator Lise Bacon
Chair, Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs

The Honourable Joe Cordiano
Minister of Economic Development and Trade



December 20, 2004

Senator Lise Bacon
Chair
Standing Senate Committee on Legal & Constitutional Affairs
40 Elgin Street
Room 1033
Ottawa, ON K1A 0A4

Dear Senator Bacon:

RE: Bill S-11, an Act to amend the Criminal Code of Canada

Thank you for your letter of November 30, 2004, concerning the private members Bill S-11 to regulate the use of slot machines.

Unfortunately, the Government of Yukon is not in a position at this time to make a submission to the Committee with respect to this bill.

In Yukon, we have a facility that lawfully conducts and manages a lottery scheme involving slot machines. This facility is used for multiple purposes and is not solely dedicated to gaming. There have been no substantive concerns identified with the multiple use of this facility as well as for gaming. The facility is an integral part of the community and contributes significantly to the economy. We do not have any future plans to make changes.

Sincerely,



Glenn Hart
Minister
Community Services



Northwest
Territories Minister of Municipal and Community Affairs

JAN 7 1 2005

The Honourable Senator Lise Bacon
Chair, Standing Senate Committee on Legal
and Constitutional Affairs
THE SENATE OF CANADA
OTTAWA ON K1A 0A4

Dear Senator Bacon:

Bill S-11, An Act to Amend the Criminal Code of Canada

Thank you for your letter of November 30, 2004, regarding Bill S-11, an *Act to Amend the Criminal Code of Canada*, in relation to lottery schemes and the restrictions this proposed amendment would make to the location of Video Lottery Terminals (VLTs) and Slot Machines.

In the Northwest Territories, the *Lotteries Act* and *Regulations* do not allow for the licensing of VLTs or Slot Machines. The Government of the Northwest Territories has been concerned about the effect the introduction of such forms of gaming would have on many of our small communities. To date, we have chosen not to pursue amendments to our legislation which would allow for these types of games, as we felt the social impacts would far out weigh the financial benefits.

Thank you for the opportunity to comment on this proposed piece of legislation.

Sincerely,



Michael McLeod

c. Honourable Joseph L. Handley
Premier of the Northwest Territories



January 12, 2005

Senator Lise Bacon, Chair
Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs
Senate of Canada
Ottawa Ontario K1A 0A4

Dear Senator Bacon:

I am responding to your November 30, 2004 letter, regarding Bill S-11, an Act to amend the Criminal Code (lottery schemes). British Columbia appreciates the opportunity to make a submission regarding Bill S-11.

My Ministry has been in contact with the Clerk of the Committee, and it is our intention to provide a written submission prior to your committee's deliberations in February, 2005. In view of the relatively short timeline, please address further communication on this issue to:

Derek Sturko
Assistant Deputy Minister
Gaming Policy and Enforcement Branch
PO Box 9311, Stn. Prov. Govt., Victoria, BC V8W 9N1
Phone: (250) 953-4482
Fax: (250) 387-1818
derek.sturko@gems5.gov.bc.ca

Sincerely yours,

A handwritten signature in dark ink, appearing to be "R. T. Coleman", written over a horizontal line.

R. T. (Rich) Coleman
Solicitor General

pc: Derek Sturko
Vic Poleschuk

Finance
Office of the Minister

PO Box 187, Halifax, Nova Scotia, Canada B3J 2H3 • Telephone 902 424-5720 Fax 902 424-0635 • www.gov.ns.ca

Docs. #: 47679/47595

December 21, 2004

Senator Lise Bacon, Chair
The Senate of Canada
40 Elgin Street
Room 1033
Ottawa, ON K1A 0A4

Dear Senator Bacon:

Thank you for your letter of November 30, 2004 regarding Bill S-11, an Act to amend the Criminal Code (lottery schemes).

I have reviewed the information provided and concluded that this matter would be most appropriately referred to the Nova Scotia Gaming Corporation (NSGC), which is the provincial crown corporation responsible for the business of gaming in Nova Scotia. I have taken the liberty of forwarding your letter to the President & CEO, Ms. Marie Mullally. I am confident that NSGC will review the matter carefully and respond as expeditiously as possible.

Again, thank you for the letter.

Sincerely,

Peter G. Christie
Minister

Minister Responsible
for The Saskatchewan
Liquor and Gaming
Authority



Legislative Building
Regina, Saskatchewan S4S 0B3

December 17, 2004

The Senate of Canada
Standing Senate Committee on Legal
and Constitutional Affairs
40 Elgin Street
Room 1033
OTTAWA ON K1A 0A4

Attention: Senator Lise Bacon

Dear Senator Bacon:

I am writing in response to your letter of November 30, 2004 in which you request submissions respecting Bill S-11, *An Act to Amend the Criminal Code* (lottery schemes).

Your letter was forwarded to me as the Minister Responsible for the Saskatchewan Liquor and Gaming Authority. The Saskatchewan Liquor and Gaming Authority (SLGA) is the agency responsible for licensing and regulating gaming in Saskatchewan. In addition, SLGA conducts and manages the VLT program in accordance with the *Criminal Code*.

The proposed amendments to the *Criminal Code* contained in Bill S-11 appear to violate the June 3, 1985 agreement between the Government of Canada and the provinces, in which the Government of Canada agreed to refrain from re-entering the field of gaming and betting (with the exception of horseracing) and to ensure the rights of the Provinces are not reduced or restricted in that field. The proposed amendment would have significant impact on provincial governments, and in the case of Saskatchewan, on hundreds of private businesses which receive financial benefits from video lottery terminals but which are not premises dedicated to gaming activity. Changes of this nature would require substantial financial compensation from the federal treasury to business operators and the province, and is a matter of significance for federal/provincial relations.

.../2

A stylized logo for the Saskatchewan Centennial 2005, featuring a large '1' and the text 'Saskatchewan Centennial 2005'.

Senator Lise Bacon


Page 2

December 17, 2004

I have copied this letter to two of my colleagues in the Saskatchewan Cabinet, the Honourable Harry Van Mulligan, Minister of Finance and the Honourable Len Taylor, Minister of Government Relations, for their information. I would suggest that any follow-up with respect to this issue include Saskatchewan's Department of Government Relations.

Thank you for the opportunity to comment on Bill S-11.

Sincerely,



Eric Cline, Q.C.
Minister Responsible for the
Saskatchewan Liquor and Gaming Authority

c: Honourable Harry Van Mulligan, Minister of Finance
Honourable Len Taylor, Minister of Government Relations
Harvey Brooks, Deputy Minister, Government Relations
Ron Styles, Deputy Minister, Finance

Ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises
Bureau du ministre

MC-2004-3414

Monsieur Adam Thompson
Greffier
Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles
Thompa@sen.parl.gc.ca

Monsieur,

Je désire, par la présente, répondre à la lettre récente du sénateur Lise Bacon concernant le projet de loi S-11, *Loi modifiant le Code criminel (loteries)*. Pour l'instant, ce projet de loi ne soulève pas de points ou de préoccupations qui auraient des répercussions directes sur mon ministère ni sur aucun des organismes qui relève de lui. Par conséquent, je n'ai pas l'intention de faire une présentation au Comité. Je proposerais toutefois que vous communiquiez avec le ministre du Développement économique et du Commerce, si vous ne l'avez pas déjà fait, car ce projet de loi pourrait avoir des répercussions plus directes sur les intérêts de ce ministère.

Merci encore de m'avoir signalé ce point.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Jim Watson, député provincial
Ministre

c.c. : Lise Bacon, sénateur
Présidente du Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles

L'honorable Joe Cordiano
Ministre du Développement économique et du Commerce

Yukon

Bureau du ministre
B.P. 2703, Whitehorse (Yukon)

Le 20 décembre 2004

Madame Lise Bacon, sénateur
Présidente
Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles
40, rue Elgin
Pièce 1033
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet : Projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel du Canada

Madame,

J'accuse réception de votre lettre du 30 novembre 2004 concernant le projet de loi d'initiative parlementaire S-11 visant à réglementer l'exploitation des machines à sous.

Malheureusement, le gouvernement du Yukon n'est pas en mesure, pour l'instant, de faire une présentation au Comité à propos de ce projet de loi.

Au Yukon, nous avons un établissement où des loteries, notamment des machines à sous, sont exploitées et gérées légalement. Cet établissement est utilisé non seulement pour le jeu, mais aussi à diverses fins. Personne n'a vraiment exprimé de préoccupations à propos des diverses fins auxquelles il est utilisé, ni à propos de l'aspect jeu. Cet établissement fait partie intégrante de la collectivité et joue un rôle de premier plan dans l'économie. Nous n'avons pas de projets de changements à ce sujet.

Veillez agréer, Madame le sénateur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le ministre des Services aux collectivités,

Glenn Hart

Ministère des affaires communautaires et municipales
Territoires du Nord-Ouest

Le 11 janvier 2005

L'honorable sénateur Lise Bacon
Présidente
Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles
Sénat du Canada
Ottawa (Ont.)
K1A 0A4

Projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel du Canada

Madame le sénateur,

J'ai bien reçu votre lettre du 30 novembre au sujet du projet de loi S-11, *Loi modifiant le Code criminel du Canada (loteries)* qui propose des restrictions quant aux endroits où peuvent être installés les appareils de loterie vidéo et les appareils à sous.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, le Règlement et la Loi sur les loteries ne prévoient pas la délivrance de permis pour l'exploitation d'appareils de loterie vidéo ou d'appareils à sous. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest s'inquiète des répercussions que l'avènement de ces jeux pourrait avoir sur bon nombre des petites collectivités de la région. Jusqu'à maintenant, nous avons préféré ne pas apporter à nos lois des modifications qui permettraient l'exploitation de ces types de jeux, car nous estimons que les répercussions sociales seraient beaucoup plus grandes que les avantages financiers.

Merci de nous avoir offert la possibilité d'exprimer notre point de vue sur ce projet de loi.

Veuillez agréer, Madame le sénateur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Michael McLeod

c.c. : L'honorable Joseph L. Handley
Premier ministre des Territoires du Nord-Ouest

Colombie-Britannique

Le 12 janvier 2005

Madame Lise Bacon, sénateur

Présidente

Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles

Sénat du Canada

Ottawa (Ontario)

K1A 0A4

Madame le sénateur,

Je désire, par la présente, répondre à votre lettre du 30 novembre 2004 concernant le projet de loi S-11, *Loi modifiant le Code criminel (loteries)*. La Colombie-Britannique vous remercie de la possibilité que vous lui offrez de présenter un mémoire au sujet du projet de loi S-11.

Des représentants de mon ministère ont communiqué avec le greffier du Comité, et nous avons l'intention de présenter un mémoire écrit avant que commencent les délibérations de votre Comité en février 2005. Compte tenu du délai relativement court, je vous prierais d'adresser toute autre communication à ce sujet à :

Derek Sturko

Sous-ministre adjoint

Gaming Policy and Enforcement Branch

PO Box 9311, Stn. Prov. Govt. Victoria (C.-B.) V8W 9N1

Téléphone : (250) 953-4482

Télécopieur : (250) 387-1818

Derek.sturko@gems5.gov.bc.ca

Veuillez agréer, Madame le sénateur, l'expression de ma haute considération.

R.T. (Rich) Coleman

Solliciteur général

c.p. Derek Sturko

Vic Poleschuk

Bureau du ministre des Finances
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Le 21 décembre 2004

Madame Lise Bacon, sénateur
Présidente
Sénat du Canada
40, rue Elgin
Pièce 1033
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Madame le sénateur,

J'accuse réception de votre lettre du 30 novembre 2004 au sujet du projet de loi S-11, *Loi modifiant le Code criminel (loteries)*.

Après avoir passé en revue l'information fournie, j'en ai conclu que la question relevait davantage de la Nova Scotia Gaming Corporation (NSGC), qui est la société d'État provinciale responsable des jeux de hasard en Nouvelle-Écosse. Aussi, je me suis permis de faire parvenir votre lettre à la Présidente et directrice générale de cette société, M^{me} Marie Mullaly. Je suis certain que la NSGC examinera la question attentivement et qu'elle vous fournira une réponse dans les meilleurs délais.

Encore une fois, merci de votre lettre.

Veuillez agréer, Madame le sénateur, mes salutations distinguées.

Le ministre des Finances,

Peter G. Christie

Le 17 décembre 2004

Comité sénatorial permanent
des affaires juridiques et constitutionnelles
40, rue Elgin, pièce 1033
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

À l'attention de la sénateure Lise Bacon

Madame la sénateure,

Je vous écris en réponse à votre lettre du 30 novembre dernier, dans laquelle vous sollicitez des commentaires relativement au projet de loi S-11, *Loi modifiant le Code criminel* (loteries).

Votre lettre m'a été transmise en ma qualité de ministre responsable de la Saskatchewan Liquor and Gaming Authority (SLGA), qui délivre les permis et régit le jeu et les paris dans la province. C'est aussi elle qui, en vertu du *Code criminel*, gère le programme d'appareils de loterie vidéo.

Les modifications que propose d'apporter au *Code criminel* le projet de loi S-11 vont à l'encontre de l'entente conclue entre le fédéral et les provinces le 3 juin 1985, par laquelle le gouvernement du Canada s'est engagé à ne pas légiférer dans le jeu et les paris (à l'exception des courses de chevaux) et a garanti aux provinces que leurs droits dans ce domaine ne seraient pas réduits ou limités. Ces modifications auraient un impact considérable sur les gouvernements des provinces et, dans le cas de la Saskatchewan, sur des centaines d'établissements privés qui exploitent des appareils de loterie vidéo sans être consacrés au jeu. Des changements de cette nature obligeraient le fédéral à indemniser ces exploitants et la province de façon substantielle, car ce dossier constitue un enjeu important au chapitre des relations fédérales-provinciales.

J'ai transmis votre lettre à deux de mes collègues du Cabinet de la Saskatchewan, l'honorable Harry Van Mulligan, ministre des Finances, et l'honorable Len Taylor, ministre des Relations gouvernementales. Je vous suggère d'adresser également au ministère des Relations gouvernementales toute correspondance future sur cette question.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de commenter le projet S-11.

Veuillez agréer, Madame la sénatrice, l'expression de mes sentiments distingués.

Eric Cline, c.r.
Ministre responsable de la
Saskatchewan Liquor and Gaming Authority

c.c. L'honorable Harry Van Mulligan, ministre des Finances
L'honorable Len Taylor, ministre des Relations gouvernementales
Harvey Brooks, sous-ministre des Relations intergouvernementales
Ron Styles, sous-ministre des Finances



Know your limit, play within it.

February 7, 2005

Cliff #278973

Senator Lise Bacon
The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs
Senate of Canada
Ottawa ON K1Z 0A4

Dear Senator Bacon:

I am writing further to the January 12, 2005 letter from the Solicitor General of British Columbia, to express the concerns of the Province of British Columbia regarding Bill S-11.

British Columbia urges the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to conclude that:

- The amendments proposed in Bill S-11 are unnecessary; and
- As the regulation, conduct and management of gaming is a provincial responsibility, the provinces have the authority and jurisdiction to determine where gaming conducted and managed by the provinces can take place (whether on or through a computer, or otherwise).

In British Columbia, gaming is regulated by the *Gaming Control Act*, in accordance with the *Criminal Code* of Canada. This includes determining the locations where electronic gaming can take place.

Video Lottery Terminals (VLTs) that are operated in non-gaming facilities are the apparent target of Bill S-11. However, as currently drafted, the Bill would significantly impact gaming currently being conducted and managed by the British Columbia Lottery Corporation, even though VLTs in non-gaming facilities are prohibited by government policy.

British Columbia recognizes the seriousness of problem gambling and appreciates the concerns of members of the Senate. The Province has conducted gambling prevalence studies three times in the last decade. The studies consistently show that less than 5 per cent of the population develop problems with gambling, and less than 1 per cent develop severe problems. However small the number, this government recognizes problem gambling is a significant issue.

.../2

**Ministry of
Public Safety and
Solicitor General**

Gaming Policy and
Enforcement Branch
Assistant Deputy Minister's
Office

Mailing Address:
PO BOX 8311 STN PROV GOVT
VICTORIA BC V8W 9N1
Telephone: (250) 387-1301
Facsimile: (250) 387-1818

Location:
Third Floor, 910 Government Street
Victoria, BC
Web: www.pssg.gov.bc.ca/gaming

Senator Lise Bacon

Page 2

In recognition of the seriousness of this issue, the Province partners with the Corporation, community groups, local governments, medical practitioners, the gaming industry, police, and other professionals to encourage responsible gambling and healthy choices. The Province has doubled the amount of money to provide support for problem gamblers and has adopted a comprehensive Responsible Gambling Strategy that includes, but is not limited to:

- A 24-hour toll-free Help Line –1-888-795-6111, promoted extensively in casinos, bingo halls, race tracks and on the back of every lottery ticket;
- Community-based professional counselling services, that provide free access to a number of required services;
- Comprehensive prevention services targeted to at-risk populations;
- A web site providing information about problem gambling (www.bcreponsiblegambling.ca);
- A voluntary self-exclusion program, allowing problem gamblers to ask to be banned from all BC casinos and referred to counselling services;
- Education initiatives, which have helped provide specialized training for more than 600 addiction counsellors; and
- Ongoing research, both at the local and national level.

The Province is also monitoring the effects of casino gaming on communities and will continue to develop strategies to reduce negative impacts.

Thank you for allowing us to provide comments to the Committee on this matter.

Sincerely,

Original Signed by:

Derek Sturko
Assistant Deputy Minister

pc: Honourable R. T. (Rich) Coleman
Tony Heemskerk
Vic Poleschuk
Kathie Dann
Gordon McPherson
Liz Knebli

Minister
FinanceMinistre
FinancesNew
Nouveau  Brunswick

February 15, 2005

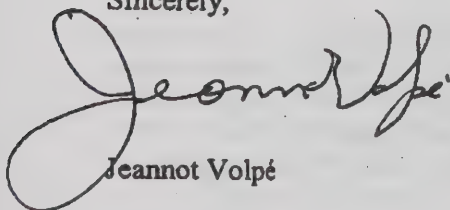
Senator Lise Bacon
Chair, Standing Senate Committee on Legal
and Constitutional Affairs
40 Elgin Street, Room 1033
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Dear Senator:

I am writing in response to your request for comments on Bill S-11, *An Act to Amend the Criminal Code (lottery schemes)*.

Thank you for your invitation with respect to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs' consideration of Bill S-11. However, I wish to advise you that New Brunswick does not intend to make a submission or to appear before the committee.

Sincerely,



Jeannot Volpé



Know your limit, play within it.

Le 7 février 2005

Cliff #278973

Madame le Sénateur Lise Bacon
Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles
Sénat du Canada
Ottawa (Ontario) K1Z 0A4

Madame le Sénateur,

La présente fait suite à la lettre du 12 janvier dernier que vous a adressée le solliciteur général de la Colombie-Britannique dans laquelle il vous faisait part des préoccupations de la province de la Colombie-Britannique au sujet du projet de loi S-11.

La Colombie-Britannique exhorte le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles de conclure que :

- Les amendements proposés au projet de loi S-11 sont inutiles;
- La réglementation, l'exploitation et la gestion des activités de jeux relevant des provinces, celles-ci ont l'autorité et la compétence voulues pour déterminer l'emplacement des activités de jeux qu'elles exploitent et administrent (que se soit par ordinateur ou autrement).

En Colombie-Britannique, les activités de jeux sont réglementées en vertu de la *Gaming Control Act*, conformément au Code criminel du Canada, ce qui comprend les décisions au sujet de l'emplacement des jeux électroniques.

Le projet de loi S-11 cible, semble-t-il, les appareils de loterie vidéo (ALV) exploités dans des emplacements non réservés aux activités de jeux. Dans son libellé actuel, cependant, le projet de loi aurait un impact considérable sur les activités de jeux exploitées et administrées par la British Columbia Lottery Corporation, même si, en vertu d'une politique provinciale, il est interdit d'exploiter des ALV dans des emplacements autres que ceux réservés aux activités de jeux.

La Colombie-Britannique reconnaît la gravité du problème d'accoutumance au jeu et est sensible aux préoccupations des membres du Sénat. Au cours de la dernière décennie, le gouvernement provincial a mené trois études pour connaître l'étendue du problème. Chacune de ces études a démontré que moins de 5 p. 100 de la population créent une accoutumance et moins d'un pour cent sombre dans un état d'accoutumance grave. Si minime soit le nombre, le gouvernement reconnaît l'importance du d'accoutumance.

.../2

Ministry of
Public Safety and
Solicitor General

Gaming Policy and
Enforcement Branch
Assistant Deputy Minister's
Office

Mailing Address:
PO BOX 9311 STN PROV GOVT
VICTORIA BC V8W 9N1
Telephone: (250) 387-1301
Facsimile: (250) 387-1818

Location:
Third Floor, 910 Government Street
Victoria, BC
Web: www.nssn.gov.bc.ca/gaming

L'honorable Lise Bacon

Page 2

Consciente de la gravité de la situation, la province travaille en partenariat avec la British Columbia Lottery Corporation, les groupes communautaires, les administrations locales, les médecins, l'industrie du jeu, la police et d'autres professionnels en vue d'encourager le jeu responsable et des choix sains. Elle a doublé la somme prévue pour venir en aide aux joueurs compulsifs et a adopté une stratégie du jeu responsable qui comprend, sans s'y limiter :

- Une ligne d'aide sans frais 24 heures sur 24 (1-888-795-6111) annoncée partout dans les casinos, salles de bingo, hippodromes et au verso de chaque billet de loterie;
- Des services professionnels de counselling à l'échelon communautaire qui aiguillent la clientèle vers les services gratuits;
- Des services complets de prévention ciblant les populations à risque;
- Un site Web fournissant des informations sur le jeu compulsif (www.bcreponsiblegambling.ca);
- Un programme d'exclusion volontaire dont peuvent se prévaloir les joueurs compulsifs pour qu'on leur interdise l'accès aux casinos et qu'on les dirige vers des services de counselling;
- Des programmes d'éducation ayant permis de former plus de 600 spécialistes pour s'occuper des joueurs compulsifs;
- La recherche continue aux échelons local et national.

La province surveille également les répercussions sur les collectivités des activités de jeux dans les casinos et continuera d'élaborer des stratégies en vue d'en réduire les effets néfastes.

Vous remerciant de nous avoir offert l'occasion de formuler nos observations à ce sujet, veuillez agréer, Madame le Sénateur, mes salutations distinguées.

Original signé par:

Le sous-ministre adjoint,

Derek Sturko

C.c. : Honorable R. T. (Rich) Coleman
Tony Heemsker
Vic Poleschuk
Kathie Dann
Gordon McPherson
Liz Knebli

Le 15 février 2005

Madame Lise Bacon, sénatrice
Présidente, Comité sénatorial permanent
des affaires juridiques et constitutionnelles
40, rue Elgin, bureau 1033
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Madame,

Je me reporte à votre demande d'observations concernant le projet de loi S-11,
Loi modifiant le Code criminel (loteries).

Je vous remercie de votre invitation relative à l'examen du projet de loi S-11 par
le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.
Malheureusement, je dois vous aviser que le Nouveau-Brunswick n'a pas l'intention de
présenter un mémoire au Comité ni de témoigner devant lui.

Je vous prie d'agréer, Madame, mes salutations distinguées.

Jeannot Volpé

PARKER FR 1150 SUBSTANTIAL

410 040 0320 R

10103412104

TRANSLATION

Québec City, March 9, 2005

Mr. Adam Thompson
Clerk of the Standing Senate Committee
on Legal and Constitutional Affairs
Senate of Canada
Suite 1033, Elgin Street
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Dear Mr. Thompson,

Having been informed of the holding of public consultations organized by the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on Bill S-11, Act to amend the Criminal Code (Lotteries), I wish to inform you of some observations of the Government of Québec regarding this legislative initiative.

First, allow me to assure you that the concerns that have given rise to the bill are shared fully by Québec. Indeed, for over twenty years, Québec has been interested in the social consequences of gambling and is a leader when it comes to the initiatives taken and the sums of money devoted to combating excessive gambling.

The joint planning of government efforts takes the form of a government plan to deal with compulsive gambling, bringing together the developmental actions of the departments and public agencies concerned in the field of prevention, treatment and research on games of chance.

Moreover, it is recognized that the phenomenon of excessive gambling affects users of video lottery terminals (VLTs) in particular. It is for this reason that the Government of Québec has just approved a program to reconfigure the VLT network. Under this program, the number of sites offering these terminals will be reduced by a minimum of 31 % over three years, by concentrating the number of VLTs thus recovered in a network of controlled sites.

Mr. Adam Thompson

- 2 -

This plan ensues from the conclusions of scientific documents as well as the need to avoid concentrating the VLT supply to the point of promoting the re-emergence of illegal terminals. The implementation of this plan will be accompanied with an evaluation of the social impacts of the reconfiguration strategy, and other steps could be taken depending on the conclusions of this evaluation.

Bill S-11, for its part, seeks to restrict the operation of video lottery terminals and slot machines to horserace tracks and premises dedicated to gambling. Québec cannot be in favour of such an initiative, not only by reason of the fact that our government has already adopted a series of relevant measures seeking to counter the adverse affects of compulsive gambling, but also because this bill does not respect the terms of the federal/provincial agreement signed in 1985.

As you know, under that agreement, the Federal Government agreed to withdraw once and for all from games of chance by giving the provinces exclusive jurisdiction over this subject. In return, the provinces agreed to pay financial compensation to the Federal Government. To date, this compensation stands at \$1,183 million. In our opinion, there is no element that would warrant the Parliament of Canada calling into question the terms of this agreement.

I hope that these comments will prove useful to you.

Deputy Minister,

GILLES GODBOUT

Ministère
des Finances

Québec 

Bureau du sous-ministre

Québec, le 9 mars 2005

Monsieur Adam Thompson
Greffier du Comité sénatorial permanent
des Affaires juridiques et constitutionnelles
Sénat du Canada
Pièce 1033, rue Elgin
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur le Greffier,

Ayant été informé de la tenue de consultations publiques entreprises par le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles sur le projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel (Loteries), je désire vous faire part de certaines observations du gouvernement du Québec eu égard à un tel projet de législation.

Permettez-moi dans un premier temps de vous assurer que les préoccupations qui ont donné lieu au projet de loi sont pleinement partagées par le Québec. En effet, le Québec s'intéresse depuis plus de vingt ans aux conséquences sociales du jeu et fait figure de chef de file en ce qui a trait aux initiatives prises et aux sommes d'argent consacrées pour combattre le jeu excessif.

La concertation des efforts gouvernementaux s'orchestre au moyen d'un plan gouvernemental sur le jeu pathologique qui regroupe les actions mobilisatrices des ministères et organismes publics concernés en matière de prévention, de traitement et de recherche sur les jeux de hasard et d'argent.

Par ailleurs, il est reconnu que le phénomène du jeu excessif touche particulièrement les utilisateurs d'appareils de loterie vidéo (ALV). C'est pour cette raison que le gouvernement du Québec vient d'approuver un programme de reconfiguration du réseau d'ALV, en vertu duquel le nombre de sites offrant ces appareils sera réduit d'un minimum de 31 % sur trois ans, en concentrant la majorité des ALV ainsi récupérés dans un réseau de sites contrôlés.

...2

M. Adam Thompson

- 2 -

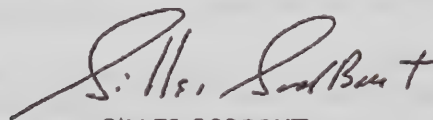
Ce plan découle des conclusions de la documentation scientifique ainsi que de la nécessité de ne pas concentrer l'offre d'ALV au point de favoriser la réapparition d'appareils illégaux. La mise en place de ce plan sera accompagnée d'une démarche d'évaluation des impacts sociaux de la stratégie de reconfiguration et, selon les conclusions, d'autres mesures pourraient être prises.

Le projet de loi S-11, pour sa part, vise à restreindre l'exploitation des appareils de loterie vidéo et des machines à sous aux hippodromes et lieux dédiés au jeu. Le Québec ne peut être favorable à une telle initiative, non seulement en raison du fait que notre gouvernement a déjà adopté une série de mesures pertinentes visant à contrer les effets néfastes du jeu pathologique, mais aussi parce que ce projet de loi ne respecte pas les termes de l'entente fédérale/provinciale signée en 1985.

Comme vous le savez, en vertu de cette entente, le gouvernement fédéral a accepté de se retirer définitivement des jeux de hasard et d'argent en donnant aux provinces la juridiction exclusive à ce sujet. En contrepartie, les provinces ont accepté d'accorder une compensation financière au gouvernement fédéral qui, à ce jour, se chiffre à 1 183 millions de dollars. À notre avis, il n'existe aucun élément qui justifierait le Parlement du Canada de remettre en question les termes de cette entente.

En espérant que ces quelques commentaires vous seront utiles, je vous prie d'agréer, Monsieur le Greffier, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre des Finances,



GILLES GODBOUT



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5



Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Legal and
Constitutional Affairs**

**Affaires juridiques
et constitutionnelles**

Chair:
The Honourable LISE BACON

Présidente :
L'honorable LISE BACON

Wednesday, April 13, 2005
Thursday, April 14, 2005

Le mercredi 13 avril 2005
Le jeudi 14 avril 2005

Issue No. 9

Fascicule n° 9

First and second meetings on:
Bill C-10, An Act to amend
the Criminal Code (mental disorder) and
to make consequential amendments to other acts

Première et deuxième réunions concernant :
Le projet de loi C-10, Loi modifiant
le Code criminel (troubles mentaux) et
modifiant d'autres lois en conséquence

APPEARING:
The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P.,
Minister of Justice and Attorney General of Canada

COMPARAÎT :
L'honorable Irwin Cotler, C.P., député,
ministre de la Justice et procureur général du Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lise Bacon, *Chair*

The Honourable J. Trevor Eyton, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Mercer
* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.)	Milne
Cools	Nolin
Joyal, P.C.	Pearson
* Kinsella (or Stratton)	Ringuette
	Rivest
	Sibbeston

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bryden was substituted for that of the Honourable Senator Joyal, P.C. (*April 12, 2005*).

The name of the Honourable Senator Joyal, P.C. was substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*April 14, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Lise Bacon

Vice-président : L'honorable J. Trevor Eyton
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Mercer
* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.)	Milne
Cools	Nolin
Joyal, C.P.	Pearson
* Kinsella (ou Stratton)	Ringuette
	Rivest
	Sibbeston

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Bryden est substitué à celui de l'honorable sénateur Joyal, C.P. (*le 12 avril 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Joyal, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 14 avril 2005*).

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, on Tuesday, February 22, 2005:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Callbeck, seconded by the Honourable Senator Bacon, for the second reading of Bill C-10, An Act to amend the Criminal Code (mental disorder) and to make consequential amendments to other Acts.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Callbeck moved, seconded by the Honourable Senator Bacon, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 22 février 2005 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Callbeck, appuyée par l'honorable sénateur Bacon, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (troubles mentaux) et modifiant d'autres lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Callbeck propose, appuyée par l'honorable sénateur Bacon, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 13, 2005
(21)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:20 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Bryden, Cools, Mercer, Milne, Pearson, Ringuette and Rivest (9).

Other senator present: The Honourable Senator Callbeck (1).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young and Wade Raaflaub, Analysts.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 22, 2005, the committee began its consideration of Bill C-10, An Act to amend the Criminal Code (mental disorder) and to make consequential amendments to other acts.

APPEARING:

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESS:

Justice Canada:

Catherine Kane, Senior Counsel/Director, Policy Centre for Victim Issues.

Mr. Cotler made an opening statement and, together with the other witness, answered questions.

At 6:17 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, April 14, 2005
(22)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:55 a.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Bryden, Cools, Mercer, Milne, Pearson, Ringuette and Rivest (9).

Other senator present: The Honourable Senator Callbeck (1).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young and Wade Raaflaub, Analysts.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 13 avril 2005
(21)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 20, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Bryden, Cools, Mercer, Milne, Pearson, Ringuette et Rivest (9).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Callbeck (1).

Également présents : Margareth Young et Wade Raaflaub, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 février 2005, le comité entreprend son étude du projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (troubles mentaux) et modifiant d'autres lois en conséquence.

COMPARAÎT :

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

TÉMOIN :

Justice Canada :

Catherine Kane, avocate-conseil et directrice, Centre de la politique concernant les victimes.

M. Cotler fait une déclaration puis, aidé des autres témoins, répond aux questions.

À 18 h 17, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 14 avril 2005
(22)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 55, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Bryden, Cools, Mercer, Milne, Pearson, Ringuette et Rivest (9).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Callbeck (1).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young et Wade Raaflaub, analystes.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 22, 2005, the committee continued its consideration of Bill C-10, An Act to amend the Criminal Code (mental disorder) and to make consequential amendments to other acts.

WITNESSES:

Nova Scotia Legal Aid Commission:

Malcolm Jeffcock, Lawyer.

Schizophrenia Society of Canada:

Dr. John Gray, President; and.

Sheila Deighton, Executive Director, Ottawa Chapter.

Canadian Mental Health Association:

Penelope Marrett, Chief Executive Officer.

Centre for Addiction and Mental Health:

Dr. Padraig L. Darby, Deputy Clinical Director, Law and Mental Health Program.

Mr. Jeffcock made an opening statement and answered questions.

Mr. Gray, Ms. Deighton, Ms. Marrett and Dr. Darby made opening statements and, together, answered questions.

At 1:07 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 février 2005, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (troubles mentaux) et modifiant d'autres lois en conséquence.

TÉMOINS :

Nova Scotia Legal Aid Commission :

Malcolm Jeffcock, avocat.

Société canadienne de schizophrénie :

Le docteur John Gray, président;

Sheila Deighton, directrice exécutive, chapitre d'Ottawa.

Association canadienne pour la santé mentale :

Penelope Marrett, chef de la direction.

Centre de toxicomanie et de santé mentale :

Le docteur Padraig L. Darby, directeur adjoint des services cliniques, programme psycholégal.

M. Jeffcock fait une déclaration liminaire et répond aux questions.

M. Gray, Mme Deighton, Mme Marrett et M. Darby font des déclarations liminaires et, ensemble, répondent aux questions.

À 13 h 7, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 13, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-10, to amend the Criminal Code (mental disorder) and to make consequential amendments to other acts, met this day at 4:20 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, today we are studying Bill C-10, to amend the Criminal Code (mental disorder) and make consequential amendments to other acts.

Appearing before us is the Hon. Irwin Cotler, and with him is Ms. Catherine Kane.

Welcome, Mr. Minister and Ms. Kane.

Hon. Irwin Cotler, Minister of Justice and Attorney General of Canada: Honourable senators, some senators have already heard me this week. I do not want to burden them again, but I am delighted at the opportunity to appear before this committee as you begin consideration of Bill C-10.

I am joined here today by Ms. Catherine Kane, who is the Senior Counsel for our Criminal Law Policy Section, also the Director of the Policy Centre for Victim Issues. She wears a number of hats, but she is the expert and resource on these as well as on other matters. In the case of this particular bill before you, I will call upon that expertise because it deserves to be shared with members of the committee far more than that which I would be able to share with you.

Honourable senators, this bill has a long history of development and one that is remarkable for the collaboration and cooperation among all political parties. Indeed, Bill C-10 is a product of a spirit of cooperation and common purpose. As you may know, the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights, as it was then known, and of which I was a member, conducted a thorough review of the mental disorder provisions of the Criminal Code in 2002. This review was required by the 1992 act that brought about significant reforms to modernize the law governing persons found unfit to stand trial and persons found not criminally responsible on account of mental disorder.

The committee heard from over 30 stakeholders over a three-month period and their report and recommendations reflected this broad input and their scrutiny of the current law.

[*Translation*]

The committee report noted that overall, the code regime was working very well — but could be improved. The reforms in Bill C-10 are intended to build on part XX.1 of the Criminal

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 13 avril 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui a été saisi du projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (troubles mentaux) et modifiant d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 16 h 20 pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Chers collègues, nous étudions aujourd'hui le projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (troubles mentaux) et modifiant d'autres lois en conséquence.

Nous accueillons aujourd'hui l'honorable Irwin Cotler qui est accompagné de Mme Catherine Kane.

Soyez les bienvenus, monsieur le ministre et madame Kane.

L'honorable Irwin Cotler, ministre de la Justice et procureur général du Canada : Mesdames et messieurs les sénateurs, certains d'entre vous m'ont déjà entendu cette semaine. Sans vouloir ajouter à votre fardeau, je suis ravi de cette occasion qui m'est offerte de comparaître devant votre comité alors que vous entreprenez d'examiner le projet de loi C-10.

Je suis accompagné de Mme Catherine Kane, avocate-conseil à la Direction des politiques en matière de droit pénal et de justice communautaire et directrice du Centre de la politique concernant les victimes. Elle porte plus d'un chapeau et est l'experte et la personne-ressource sur ces sujets et d'autres. En ce qui concerne le projet de loi dont vous êtes saisis, je ferai appel à elle car ses connaissances d'expert méritent d'être partagées avec tous les membres du comité.

Le projet de loi C-10 a connu un parcours long et remarquable étant donné la collaboration de tous les partis politiques. Ce projet de loi résulte vraiment de l'esprit de collaboration et de la poursuite d'un but commun. Comme vous le savez sans doute, le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes, comme il s'appelait alors et dont j'étais membre à l'époque, a mené un examen approfondi des dispositions du Code criminel relatives aux troubles mentaux en 2002. Cet examen était exigé aux termes de la loi de 1992 qui a introduit d'importantes réformes visant à moderniser le droit régissant les personnes déclarées inaptes à subir leur procès et les personnes déclarées non criminellement responsables pour cause de troubles mentaux.

Ce comité a entendu plus de 30 intervenants au cours d'une période de trois mois. Son rapport et ses recommandations reflètent cette vaste consultation et son examen du droit actuel.

[*Français*]

Dans son rapport, le comité a conclu que, dans l'ensemble, le régime prévu par le code fonctionnera très bien mais qu'il pouvait être amélioré. Les réformes proposées dans le projet de loi C-10 se

Code — the part that governs mentally-disordered accused — to improve the regime in several key areas.

[English]

The government tabled a response to the standing committee's report in November 2002 detailing the proposed approach to each recommendation. The government undertook to introduce legislation to implement most of the recommendations calling for code reform and to pursue other non-legislative initiatives.

[Translation]

Bill C-10 includes these amendments and additional reforms, the need for which has been highlighted in our own consultations with provinces and territories, review board chairpersons and other stakeholders conducted by my department over the years.

[English]

Either my officials or I can provide further information on how the government is seeking to follow up on the recommendations that are not reflected in Bill C-10, if time permits.

Before elaborating on some of the main features of this bill, I would like to emphasize what has already been noted at second reading here in the Senate, that crafting the criminal law to deal with people who are mentally ill is a challenge. The mentally ill are amongst the most vulnerable in society. As I said elsewhere, the test of a just society is how it treats the most vulnerable amongst them. Many fall through the cracks and, due to their mental illness, may behave in a manner that puts them into conflict with the law. Many, however, cannot avail themselves of treatment or community support services. The mentally ill are not to be seen as a danger to public safety per se and should not be feared or stigmatized.

[Translation]

Some may commit minor or nuisance offences — while others may commit violent offences. Therefore, our criminal law must provide a range of options to adjust both those that pose a risk to the public and those that need rehabilitation and supervision to permit reintegration into society.

[English]

Part XX.1, therefore, of the Criminal Code seeks to strike an effective balance between protecting the rights of the mentally disordered accused and the protection of public safety.

fondent sur la partie XX.1 du Code criminel qui régit les personnes accusées atteintes de trouble mentaux et vise à améliorer le régime dans plusieurs domaines clés.

[Traduction]

Le gouvernement a donné suite au rapport du comité permanent en novembre 2002 exposant en détail les mesures qu'il préconisait en rapport avec chaque recommandation. Le gouvernement a entrepris de présenter des mesures législatives visant à mettre en oeuvre la plupart des recommandations appelant une réforme du code, en plus de lancer d'autres mesures non législatives.

[Français]

Le projet de loi C-10 inclut ces modifications et ces réformes additionnelles dont la nécessité a été mise en relief au cours des consultations que nous avons nous même menées auprès des provinces, des territoires, des présidents de comités d'examens et d'autres intéressés.

[Traduction]

Si le temps le permet, mes fonctionnaires ou moi pourrons vous fournir des renseignements supplémentaires sur la façon dont le gouvernement donne suite aux recommandations qui ne trouvent pas écho dans le projet de loi C-10.

Avant d'élaborer sur certains des éléments principaux du projet de loi, j'aimerais mettre l'accent sur ce qui a déjà été souligné en deuxième lecture au Sénat, que l'élaboration de règles de droit pénal relatives aux personnes atteintes de troubles mentaux demeure un défi. Les personnes souffrant de troubles mentaux sont parmi les plus vulnérables de notre société. Comme je l'ai dit sur une autre tribune, on peut juger de la justice qui prévaut au sein d'une société en fonction de la façon dont elle traite ses membres les plus vulnérables. Bon nombre de personnes passent entre les mailles du filet et il peut arriver qu'en raison de leur maladie mentale, elles adoptent un comportement qui les amène à avoir des démêlés avec la justice. D'autres ne peuvent se prévaloir de services d'aide communautaire et des services de traitement. Les personnes atteintes d'une maladie mentale ne posent pas un risque pour la sécurité du public et elles ne devraient effrayer personne ni être ostracisées.

[Français]

Certains peuvent commettre des infractions mineures ou des nuisances tandis que d'autres commettent des infractions avec violence. Notre droit pénal doit offrir davantage de possibilités pour des personnes qui présentent un risque à la sécurité du public et pour celles qui ont besoin d'être réadaptées et surveillées en vu de leur réinsertion dans la société.

[Traduction]

La partie XX.1 du Code criminel établit donc un équilibre très fonctionnel entre la protection des droits des accusés atteints de troubles mentaux et la protection de la sécurité du public.

I am aware as well that the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology issued an interim report on mental health, mental illness and addiction in November 2004. That report reveals many of the challenges in meeting the health needs of the mentally ill. The work of that committee, which I understand will continue, will provide valuable information about the development of health services for the mentally ill, including persons who may come into conflict with the law. That work, like the work of this committee, is yet another example of the valuable and productive contribution that is made by the Senate to the parliamentary and legislative process. That report also canvasses the primary role played by the provinces in delivering services for the mentally ill.

[Translation]

I should note that the provinces' role includes providing health services for persons found unfit to stand trial and those found not criminally responsible on account of mental disorder. For example, a person found not criminally responsible on account of mental disorder who is ordered to be detained in custody in a psychiatric hospital will be entitled to receive the necessary treatment in accordance with the provincial mental health policies, programs and legislation.

[English]

The Supreme Court of Canada also scrutinized part XX.1 of the Criminal Code, the part that applies to the mentally disordered accused, in several recent cases and noted that these two objectives, treatment for the accused and the protection of public safety, must be equally respected. Bill C-10 amendments include, therefore, both reforms to ensure that the rights of the mentally disordered accused are protected and to improve public safety, where necessary and appropriate.

Before providing an overview of the key elements of Bill C-10, I would like to emphasize that we are dealing with the criminal law power, a matter of federal responsibility. The provinces are, however, responsible for the administration of justice, which includes law enforcement and the prosecution of offences. As I noted, the provinces are also responsible for health, so you see here a dovetailing of the jurisdictions in these matters.

[Translation]

It is often difficult to draw the lines with respect to the division of powers and responsibilities when dealing with the criminal law, and it is even more difficult when we are focusing on mentally-disordered persons who commit offences.

[English]

The criminal law focus, therefore, is on providing a fair process to assess their criminal responsibility and fitness to stand trial and on the appropriate disposition in consequence thereto. However, any treatment for a person found unfit on the grounds of being

Je sais que le Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie du Sénat a présenté en novembre 2004 un rapport provisoire sur la santé mentale, la maladie mentale et la toxicomanie. Ce rapport présente de nombreuses difficultés qu'il faudra surmonter pour répondre aux besoins des personnes atteintes de troubles mentaux. Les travaux de ce comité, qui ne sont pas terminés, éclaireront l'élaboration de services de santé destinés aux personnes souffrant de problèmes de santé mentale, notamment celles qui auront des démêlés avec la justice. Ces travaux, comme les vôtres, constituent un autre exemple de la contribution très précieuse du Sénat au processus parlementaire et législatif. Ce rapport explique également le rôle principal joué par les provinces dans la prestation des soins à l'intention des personnes souffrant de troubles mentaux.

[Français]

Je voudrais préciser que les provinces sont responsables de la prestation des services de santé aux personnes jugées incapables de subir leur procès et celles déclarées non responsables criminellement en raison de troubles mentaux; par exemple, la personne déclarée non responsable criminellement pour cause de troubles mentaux, qui fait l'objet d'une ordonnance de détention dans un hôpital psychiatrique, recevra les traitements nécessaires prévus par les politiques et par les programmes et les législations de la province en matière de santé mentale.

[Traduction]

La Cour suprême du Canada a examiné minutieusement la partie XX.1 du Code criminel, la partie qui vise les accusés souffrant de troubles mentaux, dans plusieurs affaires récentes et a affirmé que les deux objectifs — soit d'une part le traitement des accusés et, d'autre part, la sécurité du public — sont d'égale importance. Les modifications prévues par le projet de loi C-10 comprennent à la fois des réformes visant à assurer la protection des droits des accusés et des réformes qui amélioreront la sécurité du public, lorsqu'il y a lieu.

Avant de résumer les principaux éléments du projet de loi C-10, je voudrais rappeler qu'il traite d'un sujet de compétence fédérale : le droit pénal. Les provinces sont, pour leur part, responsables de l'administration de la justice qui englobe notamment l'application de la loi et la poursuite des infractions. De plus, comme je l'ai déjà mentionné, la santé relève également des provinces. Les deux champs de compétence se rejoignent donc.

[Français]

La ligne qui divise les pouvoirs et les responsabilités des deux ordres de gouvernement en droit pénal est ténue. Il est de surcroît très difficile de la tracer dans le cas d'une personne souffrant de troubles mentaux et ayant perpétré une infraction.

[Traduction]

Le droit pénal, dans ce cas, sert à assurer l'équité de l'évaluation de la responsabilité criminelle et de l'aptitude à subir son procès ainsi qu'à rendre la décision opportune. Or, il revient au ministère de la Santé provincial de traiter l'accusé

not criminally responsible on account of mental disorder will be provided by the provincial health ministries. Again you see the dovetailing of responsibilities.

As I mentioned, Bill C-10 is a product of a great deal of consultation and scrutiny. Most recently, the House of Commons committee, now renamed the Standing Committee on Justice, Human Rights, Public Safety and Emergency Preparedness, before whom I appeared on this bill, made additional amendments to the bill based on its review and the input of those who appeared as witnesses. Several witnesses appeared and some commented on issues that were not or could not be addressed in Bill C-10. Witnesses were not always in agreement, but the committee fully considered all of the views expressed.

For example, several witnesses, including the Canadian Association of Chiefs of Police, advocated a greater role for victims of crime, while others, such as the Criminal Lawyers' Association, the Community Legal Assistance Society and other patient rights advocates were vociferously opposed to this recommendation.

Patient rights groups and the Canadian Bar Association expressed concern about the possible extension of the annual review for not criminally responsible accused in custody in hospital to two years.

[Translation]

The expansion of the review board's powers was questioned by the Criminal Lawyers' Association, who expressed the concern that too many assessments would be ordered. The Canadian Bar Association, however, sought further expansion of the review board's power to order an assessment.

[English]

The Canadian Bar Association advocated a lower standard for the judicial stay of proceedings for a permanently unfit accused without any test or consideration of the interests of justice. Others suggested that the review board, rather than the court, should have the power to order a stay. My provincial colleagues who did not appear, but who wrote directly to me or spoke with me, took the opposite view and advocated for a clear and high standard for a judicial stay by the court on the recommendation of the review board.

I anticipate that your committee will also hear from some of these witnesses, as well as others, but you can appreciate the compelling and sometimes competing considerations that obtain even in a matter in which there has been a shared purpose and spirit of cooperation from all parties in the reform and initial drafting of this proposed legislation. In considering Bill C-10, my basic commitment, therefore, is to a fair, effective and ongoing law reform in this matter.

déclaré inapte ou non responsable criminellement pour cause de troubles mentaux. Encore une fois, vous pouvez constater que les champs de compétence se rejoignent.

Comme je l'ai mentionné, le projet de loi C-10 résulte de consultations et d'un examen approfondi. Récemment, le Comité permanent de la justice, des droits de la personne, de la sécurité publique et de la protection civile de la Chambre des communes a apporté d'autres modifications au projet de loi à la lumière de son examen et des observations présentées par les personnes qui ont comparu devant lui à titre de témoins. Plusieurs témoins ont comparu et, parmi eux, certains ont soulevé des questions sur lesquelles le projet de loi C-10 ne porte pas ou ne peut pas porter. Les témoins ne s'entendaient pas toujours. Le comité a néanmoins tenu compte de toutes les opinions exprimées.

Par exemple, plusieurs témoins, y compris l'Association canadienne des chefs de police, préconisaient un rôle accru pour les victimes d'actes criminels tandis que d'autres, tels que l'Association des avocats criminalistes, la Community Legal Assistance Society et d'autres défenseurs des droits des patients, s'y opposaient farouchement.

Les défenseurs des droits des patients et l'Association du Barreau canadien disaient craindre la prorogation du délai préalable à l'audience annuelle de révision, jusqu'à un maximum de deux ans dans le cas des accusés jugés non responsables criminellement qui sont détenus dans les hôpitaux.

[Français]

L'Association des avocats criminalistes a contesté l'augmentation des pouvoirs de la commission d'examen et a dit craindre que trop d'évaluations soit ordonné. Par opposition, l'Association du barreau canadien a demandé que les pouvoirs de la commission d'ordonner des évaluations soient augmentés.

[Traduction]

L'Association du Barreau canadien voulait également que la norme applicable à la suspension d'instance à l'égard de l'accusé déclaré inapte de façon permanente soit simplifiée, c'est-à-dire que les critères soient abolis et que la bonne administration de la justice ne constitue plus un facteur. D'autres ont proposé que le pouvoir d'ordonner la suspension de l'instance devrait être confié à la commission d'examen plutôt qu'au tribunal. Mes homologues des provinces qui n'ont pas comparu devant le comité mais qui m'ont écrit, étaient d'un tout autre avis. Ils veulent que le tribunal respecte une norme non ambiguë et élevée et qu'il tienne compte de la recommandation de la commission d'examen lorsqu'il ordonne la suspension de l'instance.

Je présume que votre comité entendra également certains de ces témoins, ainsi que d'autres, mais vous avez déjà une bonne idée des arguments convaincants et qui s'opposent parfois, dont il faut tenir compte même dans un dossier où l'objectif est commun et où tous les partis ont témoigné d'un grand esprit de coopération. Dans votre examen du projet de loi C-10, n'oubliez pas que j'appuie une réforme du droit qui est équitable, efficace et continue.

[Translation]

Bill C-10 is a long-overdue bill to refine part XX.1 to ensure it reflects the current case law and addresses issues raised over the last 13 years of implementation. There are many issues that remain to be resolved in meeting the needs of mentally-ill persons including those that commit offences. We are well aware that many convicted offenders who are in federal penitentiaries and provincial jails also suffer from mental illness. We must continue to work together with our provincial and territorial colleagues to identify the problems and develop approaches within the health system and the justice system.

[English]

Bill C-10 is not intended to address all of the challenges, but it will greatly improve the regime that governs persons accused of criminal offences who are found unfit to stand trial or not criminally responsible.

Let me turn now to Bill C-10 and the key amendments in that regard. The first thing to appreciate — and I think one will appreciate this on the sheer reading of the bill — is that Bill C-10 is a rather long and complex bill, with 65 clauses. Some of the length, Madam Chairman, is due to the fact that the same regime applies to military personnel found unfit or not criminally responsible for offences under the National Defence Act. Indeed, clauses 47 to 61 amend the National Defence Act in the same manner as the code is amended by Bill C-10.

Some of the length and complexity is also due to the fact that part XX.1 is a complete code of law and procedure for the mentally disordered accused. We are not dealing just with fragmented amendments here; we are dealing with a complete code, both substantially and procedurally. Accordingly, an amendment to one provision has an impact on several others. Bill C-10 includes many consequential amendments.

The main features of Bill C-10 focus on: first, expanding the powers of review boards to enhance their ability to make dispositions. I must acknowledge that some of those provisions are not easily appreciable because of some of the related complexity to other provisions as well as their inherent features; second, repealing unproclaimed provisions; third, addressing the situation of the long-term or permanently unfit accused; fourth, addressing the concerns of victims; fifth, giving police more options when they arrest an accused for breach of a disposition order and, in turn, giving the accused more options; and, finally, clarifying or housekeeping-type amendments.

[Français]

Le projet de loi C-10, longtemps attendu, vise à améliorer la partie XX.1 du Code criminel en y intégrant les principes émanant de la jurisprudence récente et en réglant les problèmes soulevés au cours des 13 dernières années d'application. Pour répondre aux besoins des personnes atteintes de troubles mentaux — et parmi elles des délinquants —, il faudra traiter de nombreuses questions. Nous savons bien que tant dans les établissements correctionnels fédéraux que dans les prisons provinciales, nombre de détenus souffrent de maladie mentale. Nous devons poursuivre notre collaboration avec nos homologues provinciaux et territoriaux pour circonscrire les problèmes et trouver des solutions à la croisée des systèmes de santé et de justice.

[Traduction]

Le projet de loi C-10 n'a pas pour objet de lever tous les obstacles, mais il améliorera grandement le système actuel qui régit les personnes accusées d'avoir commis des actes criminels qui sont jugées inaptes à subir leur procès ou déclarées non responsables criminellement.

Permettez-moi maintenant de vous décrire les modifications clés prévues au projet de loi C-10. Il faut d'abord comprendre — et c'est évident à la simple lecture du texte — que le projet de loi C-10, qui comporte 65 articles, est plutôt long et complexe. Cette longueur, madame la présidente, tient en partie au fait que le même régime s'applique aux militaires déclarés inaptes à subir leur procès ou non criminellement responsables en rapport avec des infractions prévues à la Loi sur la défense nationale. Les articles 47 à 61 du projet de loi C-10 visent à modifier la Loi sur la défense nationale de la même manière que le code.

Une part de cette longueur et de cette complexité tient aussi au fait que la partie XX.1 constitue un code de règles de fond et de procédure complet visant les personnes atteintes de troubles mentaux. Il ne s'agit pas là de modifications isolées les unes des autres, mais bien d'un code complet autant au niveau du fond que de la procédure. La modification d'un article a donc des répercussions sur plusieurs autres et le projet de loi C-10 comporte plusieurs modifications corrélatives.

Le projet de loi C-10 a pour principaux objets, premièrement, l'élargissement des attributions des commissions d'examen afin d'améliorer leurs possibilités au regard des décisions qu'elles doivent rendre. Je dois reconnaître que certaines dispositions sont difficiles à évaluer en raison de leur lien complexe avec d'autres dispositions ainsi qu'en raison de leur nature inhérente; deuxièmement, l'abrogation de dispositions non en vigueur; troisièmement, l'instauration de mesures relatives aux accusés déclarés inaptes à long terme ou de façon définitive; quatrièmement, la mise à la disposition de la police d'un plus vaste éventail de possibilités en cas d'arrestation d'un accusé pour violation d'une décision, ce qui a comme conséquence d'offrir plus de possibilités à l'accusé, et, enfin, des modifications clarificatrices ou d'ordre administratif.

I will, in some instances, leave out some of these issues for reasons of time, but I will be pleased to answer questions relating thereto. I will try to identify where I am skipping through the text for time-related considerations.

With respect to expanding the powers of the review boards, I will only say at the outset — and then I will answer questions on this —

[Translation]

It is worth noting that review boards make the critical decisions about the accused — the disposition and the terms and conditions of the disposition. Review boards derive all their authority from the code and the code must, therefore, ensure they have the tools they need to make these decisions.

[English]

For reasons of time, I will not delve into the particular powers and authorities of the review boards, but I will be pleased to answer any questions relating thereto.

In the matter of the long-term or permanently unfit to stand trial accused, there are a number of new features or provisions. I will not go into the question of unproclaimed provisions because these, too, honourable senators, are of a more technical character. I will be pleased to deal with that as well.

I will move now into the matter of the long-term or permanently unfit to stand trial accused and deal with new provisions or features in this regard. Bill C-10 includes new provisions that will permit the court — not the review board — to order a judicial stay of proceedings for an unfit accused who is not likely to ever become fit and who does not present a significant threat to the safety of the public.

The review board may make a recommendation to the court to inquire into the status of the unfit accused. The court may convene a hearing based on the recommendation of the review board or on its own motion. The hearing will permit input from the Crown, the treating hospital, the physician and other parties. The court must order an assessment to determine the mental condition of the accused.

The new provisions do not permit the discharge of an unfit person who is dangerous. However, our law must provide a means to bring the criminal process to an end for a person who cannot be tried and who does not pose a risk.

[Translation]

The need for amendments to permit the court to grant a stay for a “permanently” unfit accused was highlighted by witnesses who made submissions to the House of Commons Standing Committee and was fully canvassed by that committee and by the Department of Justice. The Bill C-10 amendment responds to the recommendation by providing for a judicial stay

Je ne décrirai pas en détail tous ces points pour gagner du temps, mais je serai heureux de répondre à toute question sur ces sujets. Je tenterai de vous indiquer les parties du texte que j’omettrai pour gagner du temps.

En ce qui concerne élargissement des attributions des commissions d’examen. Je dirai simplement — et je pourrai répondre à des questions à ce sujet...

[Français]

Il convient de noter que la commission d’examen prend les décisions cruciales à l’égard des accusés, les décisions elles-mêmes et les conditions qui l’assortissent. On peut constater que les commissions d’examen tirent leur pouvoir du code. Le code doit donc leur fournir tous les moyens dont elles ont besoin pour prendre ses décisions.

[Traduction]

Je n’entrerais pas dans les détails des pouvoirs particuliers des commissions d’examen, mais n’hésitez pas à me poser des questions à ce sujet si cela vous intéresse.

En ce qui a trait à la situation des accusés inaptes à subir leur procès à long terme ou de façon définitive, le projet de loi comporte plusieurs nouvelles dispositions. Je n’aborderai pas les dispositions non en vigueur car, encore une fois, il s’agit d’une question de nature plus technique à laquelle je pourrai revenir si vous le souhaitez.

En ce qui a trait à la situation des accusés inaptes à subir leur procès à long terme ou de façon définitive, le projet de loi C-10 comporte de nouvelles dispositions qui permettront au tribunal — et non à la commission d’examen — d’ordonner la suspension de l’instance à l’égard de l’accusé qui n’est toujours pas apte à subir son procès et qui ne le sera vraisemblablement jamais, et qui ne présente aucun danger important pour la sécurité du public.

La commission d’examen peut faire une recommandation au tribunal de s’enquérir au sujet du statut d’un accusé inapte. Le tribunal peut convoquer la tenue d’une audience sur recommandation de la commission d’examen ou de sa propre initiative. Cette audience permettra d’entendre les observations du ministère public, de l’hôpital, du médecin traitant et de diverses autres parties. Le tribunal doit ordonner une évaluation pour établir l’état mental de l’accusé.

Les nouvelles dispositions ne permettent pas la libération d’une personne inapte qui est dangereuse. Mais notre droit doit prévoir un moyen de clore le processus pénal à l’égard d’une personne qui ne peut pas subir son procès et qui ne présente aucun danger.

[Français]

Dans leurs observations présentées au comité de la Chambre des communes, les témoins ont souligné la nécessité d’apporter des modifications de façon à ce que le tribunal puisse ordonner la suspension de l’instance à l’égard d’un accusé inapte de façon permanente. Leur recommandation a été examinée à fond par le comité et par le ministère de la Justice. La modification proposée

and setting out in detail the process to be followed, the nature of the hearing, the factors to be considered and the appeal process for the Crown.

[English]

A judicial stay of proceedings is similar in terms of its consequences as an absolute discharge. An absolute discharge is the term used to describe the disposition for an accused found not criminally responsible based on the criteria set out in the code. The judicial stay is the remedy a court will consider for a permanently unfit accused who is not dangerous.

It is also important to note that the Supreme Court of Canada delivered its judgment in the *Demers* case in June 2004. This decision confirms the need for amendments to provide for a judicial stay of proceedings for a permanently unfit, non-dangerous accused. The Supreme Court of Canada struck down key provisions of part XX.1 of the code as they apply to the permanently unfit. However, the declaration of invalidity of the Supreme Court of Canada has been suspended until June 2005 to give Parliament an opportunity to amend the code.

I am confident that the approach set out in Bill C-10 ensures a constitutional regime for the permanently unfit accused who is not dangerous and that it comports with the *Demers* decision of the Supreme Court of Canada.

In the matter of a role for victims at review board hearings, several new provisions are included in Bill C-10 that are consistent, to the extent possible, with provisions that apply when the offender is convicted and sentenced. Indeed, I thought I ought to share some perspectives on developing considerations with respect to victims with your committee.

It should be noted that part XX.1 of the code already provides for a written victim impact statement to be considered. However, upon enactment of Bill C-10, victims will be permitted to read their victim impact statement aloud at disposition hearings. In some situations, the review board may refuse the oral presentation. This could occur where reading the statement could cause the accused to react negatively and, thereby, cause more trauma to the victim or otherwise disrupt the hearing, which should proceed in an informal manner.

[Translation]

Bear in mind that NCR accused are not sentenced — therefore the nature of a victim impact statement at a disposition hearing must relate to the criteria that are relevant to making a disposition for the NCR accused. The victim's statement may recount the impact of the crime and the harm or loss suffered and, in addition, any ongoing concerns they may have for their safety (as that may be addressed in conditions of a disposition). But a NCR is not

dans le projet de loi C-10 donne suite à cette recommandation en prévoyant la suspension de l'instance dans un tel cas et en précisant la procédure à respecter, la nature de l'audience, les facteurs à prendre en compte, et la voie d'appel qui est alors ouverte à la partie poursuivante.

[Traduction]

La suspension d'instance comporte des conséquences similaires à la libération inconditionnelle. La libération inconditionnelle est la décision prise à l'égard d'un accusé non criminellement responsable sur le fondement des critères prévus dans le code. Une suspension d'instance est la mesure qu'envisagera un tribunal à l'endroit d'un accusé inapte de façon permanente qui n'est pas dangereux.

Il importe également de signaler que la Cour suprême du Canada a rendu l'arrêt *Demers* en juin 2004. Cet arrêt confirme la nécessité de modifications visant à permettre la suspension de l'instance à l'égard de l'accusé inapte de façon permanente qui n'est pas dangereux. La Cour suprême du Canada a déclaré invalides des dispositions clés de la partie 20.1 dans la mesure où elles s'appliquent à des accusés dont l'inaptitude à subir leur procès est permanente. L'effet de la déclaration d'invalidité a été suspendu jusqu'au mois de juin 2005 afin de permettre au Parlement de modifier le code.

Je suis persuadé que l'approche prévue dans le projet de loi C-10 garantit l'établissement d'un régime constitutionnellement valide pour les accusés inaptes de façon permanente qui ne sont pas dangereux.

Afin d'accorder aux victimes un rôle lors des audiences de la commission d'examen, le projet de loi C-10 renferme plusieurs nouvelles dispositions qui sont, dans une certaine mesure, compatibles avec celles qui s'appliquent aux délinquants qui sont déclarés coupables et condamnés à une peine. Permettez-moi de vous décrire comment nous avons élaboré ces dispositions concernant les victimes.

Il est à noter que la partie XX.1 exige déjà que l'on tienne compte de la déclaration écrite de la victime. Or, une fois le projet de loi C-10 adopté, les victimes seront admises à présenter leur déclaration de vive voix lors des audiences sur les décisions. Dans certaines circonstances, la commission d'examen pourra refuser la présentation de vive voix. Cela pourra se produire, par exemple, lorsque la lecture de la déclaration risquerait de provoquer une réaction négative chez l'accusé et de traumatiser ainsi davantage la victime ou de perturber autrement l'audience, qui devrait se dérouler avec un minimum de formalités.

[Français]

N'oubliez pas que les accusés non criminellement responsables ne se voient pas infliger une peine. Par conséquent, le contenu de la déclaration de la victime présentée lors d'une audience sur la décision doit s'aligner sur les critères pertinents à la prise de décision à l'égard d'un accusé non criminellement responsable. La déclaration de la victime peut relater les répercussions du crime et le tort causé ou la perte subie, de même que toute préoccupation

responsible or accountable for the offence and it may be difficult for victims to reconcile this notion with the content of their victim impact statement.

[English]

Courts and review boards will also be required to ask whether a victim has been advised of the opportunity to prepare a victim impact statement before the first disposition hearing — a due-notice requirement approach. In addition, victims will receive notice of all hearings in accordance with rules to be established by the review board.

At all times, it is the victim's decision whether to submit a victim impact statement. Whether or not the victim reads the statement aloud, the review board is required to consider the statement.

Review boards will also be given the same powers as the court to order a publication ban on the identity of a victim or witness. For sexual offence victims, the ban will be imposed by the board, and for other victims and witnesses, the board may receive applications for an order to prohibit publication of the identity of a victim or witness and may make the order where it is necessary for the proper administration of justice. These provisions will mirror those in the code that permit the court to order a publication ban, and the application process and factors to be considered will be the same.

With respect to the enforcement of disposition and assessment orders, the police will have more options. I will just briefly touch on these and again be prepared to take this up by way of response to questions.

Where the police arrest an accused who contravenes or disobeys a condition of his or her disposition order — let me try to give some examples: the accused fails to report to the physician or hospital; the accused fails to attend treatment or training; or the accused travels outside any geographical limitation — the police may issue a summons or an appearance notice to the accused. The police may simply return the accused to his place of residence, which may be a hospital or a group home. The accused must then appear before a Justice of the Peace who will determine whether any other order should be made until such time as the review board can meet to consider the conditions of the disposition. This option will permit the accused to continue with any treatment or routine and avoid an unnecessary jail lock-up and another criminal process.

However, the police will not release the accused or return the accused to their residence if detention is necessary — for example, to determine identity, to prevent the commission of an offence, or where the terms and conditions of the accused's disposition need to be confirmed or where the accused is required

actuelle de la victime pour sa sécurité, étant donné que cela peut trouver écho dans les conditions de la décision. Cependant, un accusé non criminellement responsable n'est ni responsable ni coupable de l'infraction, il se peut donc qu'il soit difficile pour la victime de concilier cette idée avec le contenu de sa déclaration.

[Traduction]

Les tribunaux et les commissions d'examen sont également tenus de s'enquérir si la victime a été informée de la possibilité de présenter une déclaration avant la première audience sur la décision. De plus, les victimes recevront un avis de toutes les audiences, conformément aux règles que la commission d'examen sera chargée d'édicter.

Dans tous les cas, il revient à la victime de décider de présenter ou non une déclaration. Peu importe que la victime présente ou non sa déclaration de vive voix, la commission d'examen doit en tenir compte.

Les commissions d'examen se verront également attribuer les mêmes pouvoirs que le tribunal en matière d'interdiction de publication de l'identité d'une victime ou d'un témoin. Dans le cas des victimes d'infractions à caractère sexuel, l'interdiction sera imposée par la commission d'examen, et dans le cas des autres victimes et témoins, la commission pourra recevoir des demandes d'ordonnance interdisant la publication de l'identité d'une victime ou d'un témoin et pourra, par ordonnance, interdire la publication de cette identité lorsque cela sera nécessaire pour assurer la bonne administration de la justice. Ces dispositions feront échos aux dispositions du code qui permettent au tribunal de prononcer une interdiction de publication, et la procédure et les critères applicables à la demande seront les mêmes.

En ce qui concerne l'exécution des décisions et des ordonnances d'évaluation, la police disposera d'un plus grand éventail d'options. Je vous les décris brièvement, et, encore un fois, je pourrai y revenir pendant la période de questions.

Lorsque la police arrête un accusé qui a enfreint ou n'a pas respecté une condition de son ordonnance portant décision — par exemple, si l'accusé ne se présente pas chez son médecin ou à l'hôpital ou s'il ne suit pas son traitement ou sa formation, ou s'il se rend à l'extérieur d'une aire géographique déterminée — la police pourra lui décerner une sommation ou une citation à comparaître. Elle pourra ramener l'accusé à son lieu de résidence tout simplement, à l'hôpital ou dans un foyer d'accueil par exemple. L'accusé devra alors comparaître devant un juge de paix chargé de déterminer si toute autre ordonnance est nécessaire en attendant que la commission d'examen révise les conditions de la décision à laquelle il est assujéti. Cette option permettra à l'accusé de poursuivre son traitement ou sa routine habituelle et d'éviter une incarcération inutile ou une autre procédure pénale.

Cependant, les policiers ne libéreront pas l'accusé et ne le ramèneront pas à son lieu de résidence si sa détention est nécessaire — par exemple, pour déterminer son identité, pour prévenir la perpétration d'une infraction ou lorsqu'il est nécessaire de confirmer les conditions de la décision à laquelle

to be in custody in a hospital. In such cases, the police will detain the accused and bring the accused before a justice within 24 hours.

Honourable senators, as I indicated at the beginning, there are a number of clarifying and housekeeping changes, and I will not include these in my remarks. As well, a series of recommendations from the House of Commons Standing Committee in the 2002 review were not included in this bill. I would be pleased, in the questions subsequently, to respond to those issues. It is particularly relevant for the committee to consider what was not included in Bill C-10, and why. It would take me more than a few minutes to do that now, and I would rather move to opening it up for questions.

In conclusion, let me say that we are committed to modernizing and reforming the criminal law and to ensuring that it meets the needs of Canadian society, particularly because we are dealing with the protection of the vulnerable. Bill C-10 has benefited from the input of parliamentarians. Your committee's review will provide yet another check and oversight on the careful balance that must be struck in our legislating to protect both public safety and individual rights. I look forward to any questions that you may have in this regard. Ms. Kane, whom I regard as the expert in these matters, is, happily, here with me to provide the appropriate responses to those questions.

[Translation]

The Chair: Thank you, Minister. The bill provides for victims to present a victim impact statement. The court may even adjourn the hearing to permit the victim to prepare a statement, and even permit the victim to present the statement at the hearing. However, the bill is careful to put a limit on the victim's prerogative. It says that the court may refuse an adjournment or presentation of the statement by the victim at the hearing if it would interfere with the proper administration of justice.

The concept of the proper administration of justice gives the courts wide discretion in their decisions regarding victim impact statements. Do you think that the bill, as it currently stands, adequately protects victims, who often live in a real state of isolation or distress? Are we really being fair to victims with the proposed provisions concerning their prerogative to present a statement?

[English]

Mr. Cotler: Honourable senators, I will try to supplement my remarks. As I indicated in dealing with the matter of victims' rights, this has emerged, from a parliamentary and policy point of view — not only in this issue but in other issues — as an important perspective to be borne in mind in the consideration of legislation. Under this proposed legislation, victims will be permitted to orally present a victim impact statement at a review board hearing unless there are compelling reasons why this would be inappropriate. For example, the review board could

l'accusé est assujéti ou lorsque l'accusé doit être détenu dans un hôpital. En pareils cas, les policiers mettront l'accusé en détention et l'amèneront devant un juge dans les 24 heures.

Honorables sénateurs, comme je l'ai indiqué au début, le projet de loi C-10 comporte aussi plusieurs modifications clarificatrices et de nature administrative dont je ne traite pas dans mes remarques. De plus, des recommandations du Comité permanent de la Chambre des communes présentées à l'issue de l'examen de 2002 ne sont pas comprises dans ce projet de loi. Je serai heureux de répondre à des questions là-dessus si vous le souhaitez. Il serait pertinent pour votre comité de déterminer ce qui a été intégré au projet de loi C-10 et pourquoi. Il me faudrait plus que quelques minutes pour le faire maintenant et je préfère passer le plus rapidement possible à la période de questions.

En conclusion, nous tenons notre engagement car le droit pénal sera modernisé et il répondra aux besoins de la société canadienne, particulièrement des plus vulnérables. Le projet de loi C-10 a profité de l'apport des parlementaires. L'examen mené par votre comité assurera une vérification supplémentaire du délicat équilibre qu'il faut rechercher lorsqu'on en vient à l'action législative entre la protection de la sécurité du public et la défense des droits individuels. Je serai ravi de répondre à vos questions. Mme Kane, que je considère l'experte en la matière, est heureusement avec moi pour compléter mes réponses au besoin.

[Français]

La présidente : Merci monsieur le ministre. Le projet de loi prévoit que les victimes peuvent présenter une déclaration de la victime. Le tribunal peut aller jusqu'à ajourner les procédures pour permettre à la victime de préparer cette déclaration, et même lui permettre de présenter la déclaration au moment de l'audience. Cependant, le projet de loi prend soin de présenter une restriction à cette prérogative de la victime. On dit que le tribunal peut rejeter une demande d'ajournement ou une présentation à l'audience de la déclaration de la victime si cette dernière était de nature à nuire à la bonne administration de la justice.

Le concept de bonne administration de la justice donne une grande latitude aux tribunaux dans leur décision concernant la déclaration de la victime. Croyez-vous que le projet de loi, tel que rédigé présentement, protège adéquatement les victimes qui vivent souvent dans un état d'isolement ou de détresse réel? Sommes-nous vraiment justes à l'endroit des victimes avec les mesures proposées entourant leur prérogative de se prémunir d'une déclaration?

[Traduction]

M. Cotler : Permettez-moi de compléter mes remarques. Comme je l'ai indiqué, en ce qui concerne les droits des victimes, du point de vue des parlementaires et des décideurs, il est maintenant évident qu'il faut tenir compte de la perspective des victimes quand on élabore des lois, et non pas seulement sur ce sujet-ci. Aux termes du projet de loi C-10, les victimes pourront présenter leurs déclarations de vive voix lors des audiences à moins que la commission d'examen n'ait des motifs convaincants de croire que cela ne serait pas indiqué. Ainsi, la commission

determine that the accused might react to the statement in such a way that would further traumatize the victim and, therefore, would not achieve the purpose for which that victim impact statement was initially intended.

In addition, following the verdict of not criminally responsible, the court or review board chair will be required to ask, as a kind of due process requirement, whether the victim has been made aware of the opportunity to prepare and submit a statement, yet another important consideration.

One should note that the Standing Committee on Justice, Human Rights, Public Safety and Emergency Preparedness, in its review of Bill C-10, made amendments to ensure that the victim receives notices of hearings, to which I referred in my initial statement, and that victims are advised of their opportunity to submit an impact statement if the accused is likely to be discharged.

Review boards will also be authorized to order publication bans, and it is worth noting that this amendment would apply only to identity and does not provide the authority for broader bans, including, for example, prohibiting the publication of other information. Therefore, this requires a careful balancing of competing Charter rights, but there will be authorization to order a publication ban on the identity of any victim or witness, including a sexual assault complainant, where it is necessary for the proper administration of justice based on criteria that are already in the Criminal Code. These amendments are designed to provide victims of crime, where the offender is found not criminally responsible, with similar rights as victims at sentence hearings, but with due regard to the particular situation and the status of victims' rights in the context of these hearings and Bill C-10.

Senator Mercer: Thank you, minister, and Ms. Kane, for being here. I am always intrigued when bills come before this committee whose length may only be exceeded by the length of the explanation of the bill.

I am concerned about the protection of the individuals involved. There is some discussion about who can conduct the assessments. Will giving the provinces and territories the option to designate other persons as qualified to conduct psychological assessments create inconsistency across the country, and will this create differences in the quality of assessments that may have an effect on correctly determining the mental condition of the accused?

Mr. Cotler: This entire subject matter has a certain complexity to it. I will ask Ms. Kane to respond to that question. As I say, she is the repository of institutional memory in this regard and can better share an expertise that I do not have on these matters.

Ms. Catherine Kane, Senior Counsel/Director, Policy Centre for Victim Issues, Justice Canada: Honourable senators, currently, only a medical practitioner can conduct an assessment of the mental condition of the accused. Over the course of several years of discussions about the practicalities of that, many have

d'examen pourrait juger que l'accusé risque de mal réagir à la déclaration et que cela pourrait traumatiser davantage la victime et, par conséquent, que cela irait à l'encontre de l'objectif qu'on tente d'atteindre en permettant à la victime de faire une déclaration au départ.

De plus, lorsque la personne est déclarée non criminellement responsable, le tribunal et le président de la commission d'examen seront tenus par la procédure de demander à la victime si elle savait qu'elle pouvait faire une déclaration, ce qui est une autre modification importante.

Je souligne que le Comité permanent de la justice, des droits de la personne, de la sécurité publique et de la protection civile, à l'issue de son examen du projet de loi C-10, a recommandé que l'on fasse en sorte que la victime reçoive un préavis de la tenue d'une audience, et j'en ai parlé dans mon exposé; ainsi, les victimes seront informées de l'occasion qu'elles auront de présenter une déclaration s'il est probable que l'accusé sera libéré.

Les commissions d'examen pourront aussi ordonner une interdiction de publication, et il importe de noter que cette modification ne s'appliquera qu'à l'identité des victimes ou des témoins et ne permettra pas aux commissions d'ordonner l'interdiction de publication d'autres informations. Par conséquent, il faut trouver le juste équilibre entre des droits concurrents garantis par la Charte, mais on pourra interdire la publication de l'identité d'une victime ou d'un témoin, y compris dans les cas d'agression sexuelle, quand ce sera jugé nécessaire pour la bonne administration de la justice en fonction des critères déjà prévus au Code criminel. Ces modifications visent à donner aux victimes d'un crime commis par un délinquant jugé non criminellement responsable des droits semblables à ceux dont disposent les autres victimes lors des audiences de détermination de la peine, tout en tenant compte de la situation particulière des victimes dans le contexte des accusés jugés non criminellement responsables.

Le sénateur Mercer : Merci, monsieur le ministre et madame Kane, d'être venus. Je suis toujours perplexe de voir que les explications de certains projets de loi dont nous sommes saisis sont parfois encore plus longues que le projet de loi même.

Je m'intéresse à la protection des personnes en cause. Qui sera habilité à évaluer ces accusés? Si on confère aux provinces et territoires le droit de permettre à d'autres de procéder à ces évaluations psychologiques, ne risque-t-on pas de créer une certaine incohérence à l'échelle nationale, des différences dans la qualité des évaluations qui pourraient avoir une incidence sur le résultat de l'examen de l'état mental des accusés?

M. Cotler : Ce dossier est très complexe. Je vais demander à Mme Kane de répondre à votre question. Comme je l'ai déjà dit, c'est notre mémoire institutionnelle dans ce domaine et ses connaissances du sujet sont bien supérieures aux miennes.

Mme Catherine Kane, avocate-conseil et directrice, Centre de la politique concernant les victimes, Justice Canada : Mesdames et messieurs les sénateurs, à l'heure actuelle, seul un médecin qualifié peut évaluer l'état mental d'un accusé. Depuis déjà plusieurs années qu'on discute de l'aspect pratique de cette règle, bien des

suggested that that is too narrow and that there are some parts of Canada where psychiatrists are not readily available. On the other hand, psychiatrists have told us that there are issues that must be considered. Only a psychiatrist, who is a medical doctor, can offer treatment or prescribe or diagnose, and often, with a mentally disordered person, other medical factors are at play as well as mental disorder-related illnesses, and hence the need for the medical practitioner.

The government initially had heeded that advice and in Bill C-10 retained that requirement that it be a medical practitioner. Amendments were made in the House of Commons to expand on that, again relying on the fact that there were not perhaps enough psychiatrists readily available to conduct assessments in a timely way. The option was proposed that the Attorneys General of the provinces could designate persons who in their view were qualified to conduct those assessments, and as other witnesses may tell you, there are people who are qualified but they cannot be captured in a particular profession. For example, we cannot say "forensic psychologists" because that is not necessarily a routinely recognized category of psychologist. The training is slightly different and so on, although there are many forensic psychologists who do participate in fitness assessments along with psychiatrists.

The amendment was carried to allow provincial Attorneys General to decide, based on criteria that they will establish, who in their jurisdiction would be qualified to conduct those assessments. We anticipate that Attorneys General will establish careful criteria and perhaps rely on the medical profession or the psychological associations or whatever to provide guidance in that regard. We do not anticipate that it will lead to uncertainty across the country because they will be duly qualified.

Something else that should be noted is that, as I mentioned, only the medical practitioner can diagnose and order treatment. These other persons who are designated to conduct fitness assessments and other assessments of the mental condition will likely have to work in concert with a psychiatrist, or will likely only be able to do the first part of the assessment; and when, for example, they find that the person is unfit to stand trial, the individual would then have to be referred to a medical doctor, a psychiatrist, to take it to the next step and say what treatment should be ordered.

We anticipate that the designation of others will certainly be of assistance in getting assessments done, but it will not be the complete solution and there will still have to be collaboration.

Senator Mercer: That being the case, how do we ensure that the quality of the professionals is standardized? What if there are no regulations or standards of competency governing particular professions such as psychologists in a province or territory?

gens ont fait valoir que cette règle était trop restrictive et que, dans certaines régions du Canada, les psychiatres sont rares. Par contre, les psychiatres estiment que nous devons tenir compte d'autres facteurs. Ainsi, seul un psychiatre, qui est médecin, peut offrir un diagnostic et prescrire un traitement et, souvent, les troubles mentaux sont associés à des facteurs physiques qui doivent être évalués par un médecin qualifié.

À l'origine, le gouvernement a suivi la recommandation des psychiatres et a conservé dans le projet de loi C-10 la disposition permettant aux seuls médecins qualifiés de procéder à ces évaluations. Toutefois, après qu'on ait appris qu'il n'y avait peut-être pas suffisamment de psychiatres pour que les évaluations soient faites dans les meilleurs délais, la Chambre des communes a apporté des modifications. Il a été proposé aux procureurs généraux des provinces de leur permettre de décider qui ils jugeraient qualifié pour procéder à ces évaluations. D'autres témoins vous diront probablement que certains professionnels sont qualifiés mais ne relèvent pas d'une profession particulière. Ainsi, nous ne pouvons inclure dans le projet de loi le terme « psychologue judiciaire » car ce n'est pas une catégorie officielle de psychiatres. La formation est un peu différente, même si bien des psychologues judiciaires participent à l'évaluation de l'état mental d'accusés avec des psychiatres.

Nous avons donc modifié le projet de loi de façon à permettre aux procureurs généraux de décider, en fonction de critères de leur choix, qui dans leur ressort sera autorisé à faire ces évaluations. Nous nous attendons à ce que les procureurs généraux se fondent sur des critères soigneusement déterminés, ainsi que sur les conseils de la profession médicale et des associations de psychologues. Nous ne croyons pas que cela suscitera de l'incertitude à l'échelle nationale car ces professionnels seront qualifiés.

Il importe aussi de noter que, comme je l'ai mentionné, seuls les médecins peuvent poser un diagnostic et ordonner un traitement. Les autres personnes autorisées à évaluer l'aptitude mentale des accusés devront probablement travailler de concert avec un psychiatre ou ne feront probablement que la première partie seulement de l'évaluation. Ainsi, si un psychologue juge un accusé inapte à subir son procès, il devra le renvoyer à un médecin, un psychiatre, qui se chargera de l'étape suivante et déterminera quel traitement s'impose.

Nous estimons que, puisque plus de personnes seront autorisées à faire ces évaluations, il sera plus facile d'obtenir une évaluation. Toutefois, ce n'est pas une solution miracle et ces personnes devront continuer à collaborer avec des psychiatres.

Le sénateur Mercer : Puisque tel est le cas, comment pouvez-vous garantir une certaine normalisation des compétences de ces professionnels? Que se passe-t-il s'il n'y a aucune norme ou réglementation régissant la compétence de certains professionnels, tels que les psychologues, dans une province ou un territoire en particulier?

Ms. Kane: I expect that Attorneys General will bear that in mind. If they are not satisfied that they can establish criteria and designate certain individuals then they will not do so, and as a result, in that particular jurisdiction only medical professionals will be conducting assessments.

Senator Mercer: Because it refers simply to another person designated by the province or territory, does the new definition of who may conduct an assessment open up the possibility of persons other than psychiatrists, psychologists and medical practitioners conducting assessments? For example, could it be nurses, group home workers or qualified caregivers who would be asked to give those assessments?

Ms. Kane: Yes, senator, I expect it could be nurses. I do not expect that Attorneys General would take it beyond nurses. They would have to be satisfied that persons conducting such assessments have some qualifications, likely in the medical field. Apparently, nurses do some preliminary types of fitness assessments and work with psychiatrists. Nurses are more readily accessible in some of the rural and remote parts of Canada. Nurses with particular training may well be conducting assessments.

Senator Mercer: Would that be particular training beyond the registered nurse designation, and would they need to have special training in psychology or psychiatry?

Ms. Kane: Exactly.

[Translation]

Senator Rivest: I think that in choosing between a psychiatrist and a psychologist, under the proposed amendment, criteria will be set by the provincial attorneys general. They are the ones who will choose. But officials may set criteria for dealing with a case. In criminal matters, a given individual has committed a crime and must undergo a psychological assessment. Who is going to determine whether a psychiatrist has to do the assessment or whether an assessment by a psychologist will do? A basic diagnosis must be made. That can only be medical. Faced with an accused, a judge or official is certainly not in a position to determine that a mere psychological assessment will do or that a psychiatric assessment is required. There is a difference between the two types of assessment. You clearly explained the difference between the two: a psychiatrist is a doctor and a psychologist has a different training. It should be seen not from the top down but from the bottom up. Who is going to determine that in an individual case, a psychiatric assessment is required or a mere psychological assessment will do? You understand my question.

Mme Kane : Je crois que les procureurs généraux tiendront compte de cela. S'ils ne sont pas convaincus de pouvoir établir des critères et choisir certains professionnels, ils ne le feront pas et, en conséquence, dans cette province ou ce territoire, seuls des médecins qualifiés pourront procéder à ces évaluations.

Le sénateur Mercer : Étant donné que la nouvelle définition indique qui peut faire une évaluation en disant simplement qu'il peut s'agir de toute autre personne désignée par la province ou le territoire, serait-il possible que des personnes autres que des psychiatres, des psychologues et des praticiens de la médecine puissent effectuer ces évaluations? Pourraient-elles être faites par exemple par des infirmières et infirmiers, par des travailleurs de foyer de groupe ou par des soignants qualifiés?

Mme Kane : Oui, sénateur. Elles pourraient être effectuées par des infirmières et infirmiers. Je ne crois pas que les procureurs généraux aient plus bas que les infirmières et infirmiers dans la hiérarchie. Ils voudront s'assurer que les personnes qui effectuent ces évaluations possèdent certaines compétences, probablement dans le domaine médical. Il semble que les infirmières et infirmiers font déjà des évaluations préliminaires d'aptitudes et travaillent avec les psychiatres. Il est plus facile d'avoir accès aux services des infirmières et infirmiers dans certaines régions rurales et éloignées du Canada. Des infirmières et infirmiers spécialement formés pourraient bien être chargés d'effectuer ces évaluations.

Le sénateur Mercer : S'agirait-il d'une formation particulière au-delà de celle nécessaire pour obtenir le titre d'infirmière ou infirmier autorisé et ces personnes recevraient-elles une formation spéciale en psychologie ou en psychiatrie?

Mme Kane : C'est exact.

[Français]

Le sénateur Rivest : Je pense, dans le choix entre un psychiatre et un psychologue, selon l'amendement qui a été proposé, qu'il va y avoir des critères déterminés par les procureurs généraux des provinces. Ce sont eux qui choisiront. Mais les bureaucrates peuvent déterminer des critères pour traiter un cas. En matière criminelle, c'est un individu donné qui a commis un crime et qui doit être sujet à une évaluation psychologique. Qui va déterminer que cela prend une évaluation par un psychiatre ou si une évaluation par un psychologue suffit? Un diagnostic de base doit être posé. Il ne peut être que d'ordre médical. Face à un accusé, ce n'est certainement pas un juge ou un fonctionnaire qui va déterminer qu'une simple évaluation psychologique suffit ou que cela nécessite une évaluation psychiatrique? Il y a une différence entre les deux types d'évaluation. Vous avez clairement expliqué la différence entre les deux : un psychiatre est un médecin et un psychologue reçoit une autre formation. Il ne faut pas le prendre par en haut mais par en bas. Qui va déterminer que dans un cas spécifique, l'évaluation psychiatrique est nécessaire ou si une simple évaluation psychologique peut suffire? Vous comprenez ma question.

Mr. Cotler: In light of Ms. Kane's answers, you can appreciate that I have discussed with her — in preparing for my appearance before this committee — the definition of an expert witness. I would therefore invite her to answer the questions.

[English]

Ms. Kane: I will have to reply in English to be as clear as possible.

Currently, judges who are ordering an assessment — because at present only a court can order an assessment — do not generally say who should conduct the assessment. They will be presented with persons whom the Crown or the defence counsel is saying require an assessment, whether to determine fitness to stand trial or to determine criminal responsibility if they are to be tried. Generally, the judge will say an assessment will need to be conducted, but he does not specify by Dr. Smith or Dr. Jones, although in certain jurisdictions they know quite clearly who is available to do those assessments.

Once the Criminal Code is amended, if that comes to pass, to indicate that other designated professionals can do the assessments, it would likely be whichever hospital the accused would be sent to be assessed that would make available someone to do that assessment. I would expect that where you have a serious offence, or an accused who seems to be presenting with a serious mental illness, most likely they would be assessed by a psychiatrist, as they are at present. However, where you have a person who is in the jail lock-up and it is not clear whether the individual understands what is going on or whether they can proceed to the next stage, the next remand or whatever, it may be sufficient that that assessment be done by a medical professional other than a psychiatrist to at least say, yes, the person is fit and matters can proceed. If that decision turns out to be incorrect, at any stage in the process the court can inquire into the person's fitness again and order another assessment. It is not a once-and-for-all determination.

[Translation]

Senator Rivest: The judge orders an examination. An individual diagnosis is made in the hospital in order to determine whether a psychological assessment will do or whether a psychiatric assessment is necessary. Like a patient with a mental problem going to emergency, the person is admitted and a determination is made as to whether a psychological assessment will do or whether a psychiatric examination is required. In each case, that will determine, when the accused is referred by the judge who ordered the examination, the clinical examination done in hospital, that is, which of the two examinations is necessary.

M. Cotler : D'après les réponses de Mme Kane, vous pouvez comprendre que j'ai discuté avec elle — pour ma préparation à ma comparution à ce comité — à l'égard de la définition d'un témoin expert. Pour cette raison, je vais l'inviter à répondre aux questions.

[Traduction]

Mme Kane : Je vais devoir répondre en anglais, si je veux que ma réponse soit claire.

À l'heure actuelle, un juge qui ordonne une évaluation — et seul un tribunal peut ordonner une telle évaluation aujourd'hui — n'indique généralement pas qui devra effectuer l'évaluation. On lui présente une personne dont le procureur ou l'avocat de la défense dit qu'elle doit subir une évaluation, soit pour déterminer si elle est apte à subir un procès, soit pour définir sa responsabilité pénale, s'il faut tenir un procès. Généralement, le juge dit qu'il faut mener une évaluation, mais sans préciser qu'elle doit être effectuée par le Dr Smith ou le Dr Jones, bien que dans certaines provinces, les juges savent très bien qui est en mesure d'effectuer ces évaluations.

Si cette mesure législative est adoptée, une fois que le Code criminel sera modifié pour indiquer que d'autres professionnels désignés peuvent effectuer les évaluations, il est probable que les hôpitaux dans lesquels les accusés sont envoyés s'assureront d'avoir au sein de leur personnel quelqu'un qui peut réaliser cette évaluation. Mais dans le cas d'un crime grave, ou si un accusé présente des symptômes de troubles mentaux graves, l'évaluation sera probablement effectuée par un psychiatre, comme c'est actuellement le cas. Mais si l'accusé est en détention et qu'on ne sait pas si cette personne comprend ce qui se passe ou si l'on peut passer à l'étape suivante, l'envoyer dans un autre établissement ou prendre d'autres mesures, il pourrait suffire que l'évaluation soit effectuée par un membre de la profession médicale autre qu'un psychiatre afin de déterminer si l'accusé est apte et si l'on peut entamer les poursuites. En cas d'erreur dans cette décision, la Cour peut demander à toutes les étapes de la procédure que soit évaluée de nouveau l'aptitude de l'accusé. Ce n'est pas une décision finale.

[Français]

Le sénateur Rivest : Le juge ordonne un examen. Il y aura un diagnostic individuel qui va être fait à l'hôpital pour savoir si une évaluation psychologique suffit ou si il y a un besoin d'évaluation psychiatrique. Comme un patient arrive avec une difficulté mentale à l'urgence, on le reçoit et on voit si une évaluation psychologique suffit ou si cela prend un examen psychiatrique. Dans chaque cas, cela déterminera, lorsque l'accusé aura été déféré par le juge qui aura ordonné l'examen, l'examen clinique fait à l'hôpital, à savoir lequel des deux examens sera nécessaire.

[English]

Ms. Kane: That is correct. That will likely be the case, and usually they work in a team environment. In any event, the psychiatrist would be the one signing the report because it is his or her responsibility to oversee that assessment. Certainly we expect that will continue.

Originally, when the submissions were made for an expansion of who could conduct assessments, the focus was on assessments to determine fitness — only that first stage, not to determine criminal responsibility. However, as amended, it does leave it open for persons other than psychiatrists to conduct any kind of assessment of the mental condition, but I think we can be quite confident that those designated will appreciate their own limitations and, when in doubt, will defer to the medical professional.

Senator Ringuette: In your statement, on page 7 you indicated that the board may receive applications for an order to prohibit publication of the identity of a victim or witness and may make the order where it is necessary for the proper administration of justice.

Considering that from the outset you have indicated that this bill is to protect the most vulnerable in our society, and in particular the mentally ill, has there been any consideration of a publication ban on the name of the accused such as we have for those who are 16 years and younger?

Mr. Cotler: Senator, when we have reached that point with respect to the victim impact statement, the determination has already been made in terms of the publication of the name of the accused. At that stage, that will have already been done. It will have to have been at an earlier stage, when Criminal Code provisions will apply with respect to the publication of the name of the accused.

Senator Ringuette: You are saying that there was no consideration of that aspect under this section?

Mr. Cotler: No, because this dealt with the victim impact statement. The other, general application of the criteria would apply and would be incorporated by reference with regards to the publication of the identity of the accused.

Senator Ringuette: Can you share with us the provisions of this bill that deal with the powers of the review board?

Mr. Cotler: I indicated at the beginning that they have expanded powers under this bill.

[Translation]

As I said before, it is worth noting that review boards make the critical decisions about the accused — the disposition and the terms and conditions of the disposition. Review

[Traduction]

Mme Kane : C'est exact. Ce sera probablement le cas, et ces personnes travaillent généralement en équipe. De toute façon, c'est le psychiatre qui signera le rapport, car il est chargé de superviser l'évaluation. Nous croyons qu'il continuera d'en être ainsi.

Initialement, lorsqu'on avait demandé que d'autres personnes puissent effectuer les évaluations, il s'agissait surtout des évaluations permettant de déterminer l'aptitude — seulement cette première étape, et non l'évaluation permettant de déterminer la responsabilité pénale. Mais la modification proposée permettra à des personnes autres que des psychiatres d'effectuer tous les types d'évaluation de l'état mental; je suis toutefois persuadée que les personnes désignées seront conscientes de leurs propres limites et que, en cas de doute, elles s'en remettront à un professionnel de la médecine.

Le sénateur Ringuette : À la page 8 de votre déclaration, vous avez dit que la commission pourra recevoir des demandes d'ordonnance interdisant la publication de l'identité d'une victime et d'un témoin et pourra, par ordonnance, interdire la publication de cette identité lorsque cela sera nécessaire pour assurer la bonne administration de la justice.

Étant donné que vous avez dit au départ que ce projet de loi vise à protéger les éléments les plus vulnérables de notre société, plus particulièrement les personnes qui souffrent de troubles mentaux, a-t-on envisagé d'interdire la publication de l'identité de l'accusé, comme cela se fait pour les personnes âgées de 16 ans ou moins?

M. Cotler : Sénateur, une fois rendue à l'étape de la déclaration de la victime, la décision de publier ou non le nom de l'accusé a déjà été prise. À cette étape, c'est déjà fait. La décision sera prise à une étape antérieure, en application des dispositions du Code criminel en ce qui a trait à la publication du nom des accusés.

Le sénateur Ringuette : Vous dites qu'on n'a pas tenu compte de cet aspect dans cet article?

M. Cotler : Non, car cela est traité dans la déclaration de la victime. On appliquera le critère général et la décision relative à la publication de l'identité de l'accusé sera adoptée par renvoi.

Le sénateur Ringuette : Pourriez-vous nous parler des dispositions du projet de loi qui traitent des pouvoirs de la commission d'examen?

M. Cotler : Comme je l'ai dit au début, les commissions d'examen ont des pouvoirs accrus en vertu de ce projet de loi.

[Français]

Comme je l'ai indiqué plus tôt, on vient de noter que les commissions d'examen prennent des décisions cruciales à l'égard des accusés. Il est donc très important d'apprécier leur pouvoir, la

boards derive all their authority from the code and the code must, therefore, ensure they have the tools they need to make these decisions.

Let us continue the discussion of powers. I would like to make a few points that I did not refer to in my opening remarks. Review boards will now have the authority to order an assessment of the mental condition of the accused. They will be able to convene a hearing on their own motion and adjourn a hearing for up to 30 days — for example, when they need to gather more information.

[English]

Review boards would also have the authority to issue a summons or a warrant to compel an accused to appear before them. This is particularly important where the accused is on a conditional disposition, living in the community, and fails to attend for their disposition review hearings. Review boards will also have the authority to extend the annual review up to two years, with the consent of all parties, where the accused is represented by counsel. This would permit an accused on a conditional disposition and observing his or her terms and conditions to continue on without the prospect of a hearing that would simply endorse the status quo and would not be desirable.

The annual review may also be extended to 24 months for not criminally responsible accused who have committed serious personal violence offences and who are detained in custody or are in a psychiatric hospital. Where the disposition information and the assessment indicate that the mental condition of the accused is not likely to improve within the year and detention in custody will continue to be necessary, the review hearing can be postponed up to 24 months.

These are some of the main features of the expanded powers of the review boards. In my initial testimony, I only identified the important role that the review boards played and indicated that they had expanded powers, so I appreciate the question to allow me to identify what some of those powers in fact are.

Senator Ringuette: You also mentioned earlier that there are some clarifying and housekeeping changes. What would these be?

[Translation]

Mr. Cotler: There are two parts to my answer. First, there are provisions that are repealed. I will then deal with the clarifying or housekeeping issues. The capping and related dangerous mentally-disordered accused provisions are repealed.

décision même et les conditions auxquelles elles sont assujetties à l'égard des accusés. Ces commissions tirent l'ensemble de leurs pouvoirs du code. Le code doit donc leur fournir tous les moyens dont ils ont besoin pour prendre leurs décisions.

Poursuivons maintenant la discussion au sujet des pouvoirs. J'aimerais soulever quelques points auxquels je n'ai pas fait allusion dans ma présentation liminaire. Les commissions d'examen auront désormais le pouvoir d'ordonner l'évaluation de l'état mental de l'accusé. Elles pourront, de leur propre initiative, convoquer une audience et ajourner une audience pendant une période maximale de 30 jours si, par exemple, elles ont besoin de recueillir des renseignements.

[Traduction]

Les commissions d'examen auront également le pouvoir d'assigner un accusé à comparaître devant elles. C'est particulièrement important lorsque l'accusé est en libération conditionnelle, qu'il vit dans la collectivité et qu'il néglige de se présenter à son audience de décision en matière d'examen. Les commissions d'examen auront également le pouvoir de proroger le délai préalable à la tenue d'une audience de révision annuelle jusqu'à un maximum de 24 mois, si toutes les parties y consentent, lorsque l'accusé est représenté par un avocat. Ainsi, un accusé en libération conditionnelle qui respecte les conditions de sa libération n'aura pas à subir une audience qui ne ferait que confirmer le statu quo.

Le délai relatif à cette audience annuelle peut également être prorogé de deux ans dans les cas des personnes reconnues non responsables criminellement pour cause de troubles mentaux qui ont commis une infraction grave contre la personne et qui sont détenues dans un établissement carcéral ou dans un hôpital psychiatrique. Lorsque l'information relative à l'examen et l'évaluation montre que l'état mental de l'accusé ne s'améliorera pas dans les 12 mois et qu'il est nécessaire de conserver cet accusé sous garde, le délai de l'audience d'examen peut être prorogé jusqu'à 24 mois.

Ce sont quelques-unes des principales caractéristiques des pouvoirs accrus des commissions d'examen. Dans mon témoignage initial, je n'avais parlé que du rôle important que jouent les commissions d'examen et j'avais indiqué qu'elles auraient des pouvoirs accrus. Je vous remercie donc de votre question, qui m'a permis d'expliquer quelques-uns de ces pouvoirs.

Le sénateur Ringuette : Vous avez également mentionné précédemment qu'il y aurait certaines précisions et changements d'ordre administratif. De quoi s'agit-il?

[Français]

M. Cotler : Ma réponse se fera en deux parties. Tout d'abord, il existe des provisions qui sont abrogées. J'adresserai ensuite la question de l'administration interne. Les dispositions relatives à la durée maximale et celles relatives aux accusés dangereux atteints

Capping is not constitutionally required and it is clearly not in the interest of the accused or public safety, hence the repeal.

The hospital order provisions that would have applied only to convicted offenders are also repealed. Because these provisions were never in force, their repeal will have no impact.

Now let us turn to the clarifying or housekeeping amendments.

[English]

As I indicated, there are several clarifying or housekeeping amendments in Bill C-10. Their intention is to address redundant or ambiguous or confusing provisions. I will just cite them ad seriatim.

Amendments will ensure that all documents or copies thereof are transferred from the court to the review board. Amendments will delete confusing wording that suggests that a disposition can expire. The code clearly provides that a disposition remains in effect until a subsequent disposition is made. There will be clarifying amendments that the criteria set out in section 657.54 that govern the making of a disposition apply to all disposition hearings, whether the initial disposition and annual hearing to review a disposition or disposition hearing held on request.

These are examples of those clarifying amendments with respect to where there might have been an ambiguity. Where clarification of language was required, these amendments serve that purpose.

Senator Milne: What on earth is the “capping” that you have been talking about, these provisions that have never been proclaimed?

Ms. Kane: “Capping” is a term that refers to a provision of the original act as passed in 1992 that would have set a limit on the time that a person found not criminally responsible could remain under the supervision of the criminal justice system. The Criminal Code as proposed included several caps that roughly parallel the maximum sentence that could be imposed if that person were convicted for the same offence.

For example, if a person is found not criminally responsible for assault and that type of aggravated assault carried a 10-year maximum, then that person could only be held under supervision for 10 years.

However, those provisions were fraught with controversy right from the beginning in terms of concerns about public safety if people were automatically released from, for example, a psychiatric hospital at the 10-year mark, even though they were perhaps seriously mentally disordered and still posed a risk to public safety.

de troubles mentaux sont abrogées. La durée maximale n'est pas requise par la Constitution. Il est clair que cette lacune ne sert les intérêts ni de l'accusé, ni de la sécurité publique et c'est la raison de l'abrogation.

Les dispositions relatives aux ordonnances de détention dans un hôpital applicables aux délinquants condamnés sont également abrogées. Comme ces dispositions ne sont jamais entrées en vigueur, cette abrogation n'aura aucune incidence.

Parlons maintenant des amendements à l'égard de l'administration interne.

[Traduction]

Comme je l'ai dit, le projet de loi C-10 contient plusieurs modifications clarificatrices ou d'ordre administratif. Ces modifications ont pour but de corriger des dispositions redondantes ou ambiguës. Je vais les mentionner dans l'ordre.

Des modifications garantiront que tous les documents ou exemplaires de ces documents seront transférés du tribunal vers la commission d'examen. D'autres modifications élimineront un libellé imprécis pouvant laisser croire qu'une décision peut devenir caduque. Le code dit clairement qu'une définition demeure en vigueur jusqu'à ce qu'une décision subséquente soit rendue. Des modifications préciseront que les critères énoncés à l'article 657.54 qui régit les décisions s'appliquent à toutes les audiences relatives à une décision, qu'il s'agisse d'une décision initiale, d'une audience annuelle de révision d'une décision ou d'une audience sur une décision convoquée sur demande.

Ce sont là quelques exemples des précisions qui seront apportées à des éléments qui présentaient une ambiguïté. Ces modifications visent à préciser le libellé.

Le sénateur Milne : Vous avez parlé de dispositions relatives à la durée maximale, parmi les dispositions non en vigueur. De quoi s'agit-il?

Mme Kane : Il s'agit d'une disposition de la loi initiale, dans la version adoptée en 1992, qui établit la durée maximale de la supervision du système de justice pénale lorsqu'on juge qu'une personne ne peut pas être tenue criminellement responsable. Le Code criminel contenait initialement plusieurs dispositions de durée maximale qui correspondaient en gros à la durée des peines maximales qui seraient imposées si cette personne avait été reconnue coupable du même acte criminel.

Par exemple, lorsqu'une personne est jugée non criminellement responsable d'une agression, si ce type d'agression est passible d'une peine maximale de 10 ans, la personne ne peut être maintenue sous surveillance plus de 10 ans.

Toutefois, ces dispositions ont soulevé dès le départ une grande controverse en matière de sécurité publique. On craignait que les accusés soient automatiquement libérés d'un hôpital psychiatrique après 10 ans, même s'ils souffraient peut-être de troubles mentaux graves et continuaient de poser un risque à la sécurité publique.

The plan at the time was that provinces would examine their mental health legislation and determine what complementary amendments should be made to ensure that did not happen.

As events unfolded, there was more opposition to those provisions and there were several court cases. As those court cases wound their way to the Supreme Court of Canada, it became clear that capping was not constitutionally required. The Supreme Court confirmed in a case called *Winko* that we should not be comparing persons who are found not criminally responsible with persons who are convicted and sentenced, because that latter group are to be punished, and those found not criminally responsible are not. Therefore, it is a wrong comparison to make.

Those found not criminally responsible are to be given opportunities for treatment, and on the other hand, public safety is to be maintained. Therefore, the regime that has been in force for the last 13 years, which has not included capping and those provisions that go with it, is perfectly constitutional. It provides an opportunity for those who should be released to be released when they are not a significant risk to the safety of the public; and for those who should be detained for the appropriate length of time because they are a significant risk to remain detained. They can be kept longer. That is a long answer to what is "capping."

Mr. Cotler: I should tell you, senator, I asked the same question. After she gave me the answer, when you asked the question, I felt it would be best to hear from her. Now you appreciate why.

These are not easy matters to appreciate, either in their substance or in their technical complexity. It takes a certain repository of experience and expertise in dealing with them to be able to reply appropriately to the questions. I think I would probably be remiss if I answered them and did not call upon Ms. Kane. You could inadvertently mislead by way of the response if you do not have the technical mastery of these issues.

Senator Bryden: I have two questions. One I have worked out and the other I understand the minister would like someone to ask, but on the victim statement —

Mr. Cotler: I may have already answered it. I am not sure.

Senator Bryden: You may have. The original purpose of the victim statement as I remember it from criminal law — because it did not always exist, but has almost become an integral part of criminal trials — is that after conviction and before sentencing, the victim would give a statement allegedly for assistance to the court, to the judge, in sentencing. There has been a tendency recently to use victim statements as a type of therapy for the victims and a means of gaining some kind of closure.

Having said that, where an accused is found not criminally responsible on account of mental disorder or is unfit to stand trial, and certainly where an accused is found to be permanently

À cette époque, il était prévu que les provinces examineraient leurs propres lois en matière de santé mentale et détermineraient quelles modifications complémentaires devaient être adoptées pour éviter une telle situation.

Au fil des ans, il y a eu davantage d'opposition à ces dispositions et les tribunaux ont été saisis de plusieurs affaires. Ces affaires ont évolué jusqu'à la Cour suprême du Canada, et il est devenu clair qu'il n'était pas nécessaire, aux termes de la Constitution, d'imposer un maximum. La Cour suprême a confirmé, dans l'affaire *Winko*, qu'il ne faut pas comparer les personnes reconnues non criminellement responsables aux personnes qui sont condamnées et à qui on impose une peine, car ce dernier groupe doit être puni, non le premier. On ne pouvait donc pas comparer les deux groupes.

Il faut donner aux personnes déclarées non criminellement responsables la possibilité d'être soignées, mais par contre, il faut protéger la sécurité publique. Par conséquent, le régime appliqué au cours des 13 dernières, qui n'a pas tenu compte de la durée maximale des dispositions qui accompagnent cette mesure, est parfaitement constitutionnel. Ce régime permet à ceux qui devraient être libérés de l'être, lorsqu'ils ne posent pas de risque important à la sécurité de la population; quant aux personnes qui devraient être détenues pendant une période plus longue parce qu'elles posent un risque, elles demeurent en détention. Elles peuvent être détenues plus longtemps. Voilà en détail ce qu'on entend par « durée maximale ».

M. Cotler : Je dois vous dire, sénateur, que j'ai posé la même question. Quand je vous ai entendu poser la question, j'ai pensé qu'il valait mieux que je laisse ma collègue vous répondre. Maintenant vous comprenez pourquoi.

Ce ne sont pas des choses faciles à comprendre en raison de leur fond ou de leur complexité technique. Il faut une certaine expérience et des compétences particulières pour pouvoir bien répondre aux questions. J'aurais manqué à mon devoir en y répondant moi-même et en ne demandant pas à Mme Kane d'y répondre. J'aurais pu vous induire en erreur dans ma réponse car je ne maîtrise pas les aspects techniques de ces questions.

Le sénateur Bryden : J'ai deux questions. J'ai trouvé réponse à l'une, et je crois savoir que le ministre aimerait bien que quelqu'un pose l'autre, mais au sujet des déclarations des victimes...

M. Cotler : J'y ai peut-être déjà répondu, mais je n'en suis pas certain.

Le sénateur Bryden : Peut-être. D'après ce dont je me souviens du droit pénal, le but initial de la déclaration de la victime — car cette disposition n'a pas toujours existé, même si elle est devenue un élément intégral des procès criminels — est que la victime puisse faire une déclaration au tribunal après la condamnation et avant que la peine soit déterminée, pour aider la cour et le juge à fixer la peine à imposer. Récemment, on a eu tendance à utiliser les déclarations des victimes comme une sorte de thérapie pour ces dernières, comme un moyen pour elles de clore le chapitre.

Cela dit, lorsqu'un accusé est reconnu non criminellement responsable pour cause de troubles mentaux ou inapte à subir son procès, et surtout lorsqu'un accusé est jugé inapte à subir son

unfit to stand trial — and given the fact that the victim's impact statement may only be considered by a review board to the extent that it is relevant to the protection of the public, the mental condition of the accused, the reintegration of the accused and other needs of the accused — should there not be a similar requirement for the board in allowing the victim to present orally a statement? What would be the point?

Mr. Cotler: I will defer to Ms. Kane in a moment, but I think, as I sought to indicate earlier, the important threshold point here is that it is the victim's decision whether to submit a victim impact statement at all. Whether or not the victim reads the statement aloud, the review board is required to consider the statement. Then there are the due-process notices with regard to both giving the statement and the statements having been given and the like. There is the consideration of the victim's role here.

I might add, parenthetically, because it has not yet come before you, in Bill C-2, which deals with the protection of children and other vulnerable persons, there are such provisions. They are sometimes not appreciated because the bill has been highlighted as dealing with child pornography, but it has other important provisions. Some of those facilitate the testimony of children, and that of victims and witnesses, in proceedings. That is another source with regard to witness and victim testimony.

That having been said, I will turn it over now to Ms. Kane.

Ms. Kane: Thank you. Senator, you raised points that come up often with respect to the role of victims. I have just a few points to clarify. Where persons are found unfit to stand trial, there will be no victim impact statement opportunity for those alleged victims. That opportunity will arise later if they are tried and convicted or if they are tried and found not criminally responsible. The intention is that it parallels the sentencing provisions to the extent possible. The unfit person has not yet faced the prosecutors.

The other thing I would point out is that the oral presentation of the victim impact statement must be of that which has been provided in writing. It has to relate to the criteria that are relevant to the board's consideration — reintegration, public safety and so on. Victims are not afforded the opportunity to come before the board, nor the court in the sentencing context, and say whatever they want. Their statement is provided in advance, and it is that statement that they would present orally.

Concerns have been expressed that, in some cases, it would go beyond that which the board should consider. However, the board will be guided by provisions in the Criminal Code that direct them to only consider those parts of it that relate to what they have to keep in mind when they are making

procès de façon permanente — et compte tenu du fait que la déclaration de la victime ne peut être prise en compte par une commission d'examen que dans la mesure où elle est pertinente pour la protection du public, qu'en ce qui a trait à l'état mental de l'accusé, à sa réinsertion sociale et à ses autres besoins — la commission ne devrait-elle pas être également tenue de permettre à la victime de présenter une déclaration verbale? À quoi cela servirait-il?

M. Cotler : Je vais demander à Mme Kane de répondre dans un instant, mais comme j'ai essayé de le dire tout à l'heure, le critère important, c'est qu'il appartient à la victime de décider si elle souhaite ou pas présenter une déclaration. La commission d'examen doit examiner cette déclaration, que la victime l'ait lue ou non à haute voix. Il y a également deux avis prévus en ce qui concerne la présentation de la déclaration, les déclarations présentées, et cetera. Ce dont on tient compte, c'est du rôle de la victime.

J'ajouterais entre parenthèses, puisque ce projet de loi ne vous a pas encore été présenté, que le projet de loi C-2, qui porte sur la protection des enfants et des autres personnes vulnérables, contient de telles dispositions. Souvent, on n'en tient pas compte, car ce projet de loi a été décrit comme un projet de loi contre la pornographie infantile, mais il contient également d'autres dispositions importantes. Certaines de ces dispositions facilitent le témoignage des enfants, des victimes et des témoins dans les procédures. C'est une autre source d'information en ce qui a trait au témoignage des témoins et des victimes.

Cela dit, je vais maintenant laisser Mme Kane répondre à votre question.

Mme Kane : Merci. Sénateur, vous avez soulevé une question qui est souvent posée au sujet du rôle des victimes. Permettez-moi d'apporter quelques précisions. Les victimes présumées n'ont pas la possibilité de présenter des déclarations lorsque l'accusé est jugé inapte à subir son procès. Cette possibilité leur sera toutefois offerte plus tard si l'accusé est jugé ou condamné ou s'il est jugé et qu'on détermine qu'il ne peut être tenu criminellement responsable. Le but de cette mesure est de s'aligner dans toute la mesure du possible sur les dispositions relatives à l'établissement de la peine. Un accusé inapte n'a pas encore été poursuivi.

Je tiens également à signaler que la déclaration présentée verbalement par la victime doit être la même que sa déclaration écrite. Cette déclaration doit être rédigée en fonction des critères pertinents pour l'examen de la commission — la réinsertion, la sécurité du public, et cetera. Les victimes ne peuvent pas se présenter devant la commission, ni devant le tribunal dans le cas de l'établissement de la peine, et dire tout ce qu'elles veulent. La déclaration doit être fournie à l'avance, et leur déclaration verbale doit être la même.

Certains se sont dit préoccupés de ce que, dans certains cas, cette déclaration peut dépasser le cadre de ce que peut examiner la commission. Toutefois, la commission se fondera sur les dispositions du Code criminel, d'après lequel ils ne peuvent examiner que les parties de la déclaration qui portent

a disposition. In most cases, the victims would be relating concerns about their safety should that person be in their community.

It could lead to conditions being imposed — for example, that you do not contact the victim, you should not be in a certain area where the victim is likely to be, that kind of thing; it is not submissions from the victim about what the disposition should be. In the same way, victims are not permitted to give their opinions on what the sentence should be in the sentencing context.

There should be sufficient safeguards to ensure that the victim impact statement is directly relevant to the board's considerations and not more far-reaching than that.

Senator Bryden: There are quite significant restrictions on the factors the board can take into consideration. I find it problematic when you have somebody who will never stand trial, never be convicted, and probably permanently under the care of some institution. Whom does it serve to have the victim or victims retroactively say "This is what I suffered?"

Ms. Kane: I do not know whether your committee will hear from any victims, but they do make a very compelling case for the impact that criminal offence has on them. For many, the outcome certainly is beyond their control.

The person will be tried, and a person who is found not criminally responsible is found to have committed the offence. That validates the fact there is a victim of a crime who has suffered at the hands of this person, albeit a person who cannot be found criminally responsible, and certainly victims we have had extensive consultations with understand completely that the person cannot be held criminally responsible.

On the other hand, they do still want to have a role that they feel is somehow denied to them because the person is not convicted and sentenced, to be able to tell someone who is responsible for supervising that person how this has affected their life. Even if it is limited to the criteria that the board needs to consider, about reintegrating that person into society, the safety of the public, they feel that that is an appropriate role for them. They are satisfied that it is limited in that regard, but they do want to have that opportunity.

Senator Bryden: Mr. Minister, can you discuss the role of the police in the enforcement of disposition and assessment orders?

Mr. Cotler: I did do that, senator, in my initial remarks. I initially thought that I would leave it out and invite a question, but I dealt with it in my original remarks.

Senator Andreychuk: I want to discuss victim impact statements. It seems to me that what a victim can do within processes where the person is not criminally responsible should not parallel what we do in sentencing. Here a judge has to, at the start, trigger somehow or other an assessment that is not laid in

sur les critères à examiner pour rendre une décision. Dans d'autres cas, certaines victimes peuvent se dire préoccupées de ce que leur sécurité serait menacée si l'accusé était libéré dans la communauté.

Il peut s'ensuivre l'imposition de conditions — par exemple, on peut interdire à l'accusé de communiquer avec la victime, de se trouver à certains endroits que peut fréquenter la victime, par exemple; la victime ne peut pas indiquer dans sa déclaration quelle devrait être la décision. De même, les victimes ne sont pas autorisées à donner leur opinion sur la peine qui devra être imposée.

Il faut qu'il y ait suffisamment de critères pour garantir que la déclaration de la victime est directement pertinente à l'examen par la commission et qu'elle ne peut aller plus loin.

Le sénateur Bryden : La commission est très limitée quant aux facteurs qu'elle peut examiner. Cela pose un problème à mon avis lorsque l'accusé risque de ne jamais subir un procès, de ne jamais être condamné, et qu'il sera probablement confié aux soins d'un établissement quelconque. À quoi sert-il que la victime puisse rétroactivement expliquer ce qu'elle a souffert?

Mme Kane : Je ne sais pas si votre comité a l'intention d'entendre des victimes, mais les victimes sont très convaincantes lorsqu'elles parlent des effets que l'acte criminel a eus sur elles. Dans bon nombre de cas, elles n'ont aucun contrôle sur le résultat.

L'accusé subira son procès, et une personne jugée non criminellement responsable est reconnue auteur du délit. Cela vient confirmer qu'une personne a été victime d'un crime commis par cet accusé, même si cet accusé ne peut pas être jugé responsable criminellement, et certaines victimes que nous avons consultées comprennent tout à fait que l'accusé ne peut pas être tenu responsable criminellement de ses actes.

Par contre, ces victimes veulent néanmoins avoir un rôle à jouer, un rôle qui leur est en quelque sorte refusé puisque l'accusé n'est pas condamné et incarcéré. Elles veulent pouvoir dire à ceux qui supervisent cet accusé comment le crime a changé leur vie. Même s'il y a des limites quant aux critères que la commission doit examiner, entre autres la réinsertion de l'accusé dans la société et la sécurité publique, les victimes estiment que ce rôle leur revient. Elles comprennent que leur rôle est limité, mais elles veulent avoir l'occasion de le faire.

Le sénateur Bryden : Monsieur le ministre, pourriez-vous nous parler du rôle des policiers dans l'exécution des ordonnances portant décision et dans les ordonnances d'évaluation?

M. Cotler : Je l'ai fait, sénateur, dans mes remarques préliminaires. J'avais pensé au départ ne pas en parler et attendre les questions, mais j'en ai traité dans mes remarques.

Le sénateur Andreychuk : Je vais parler des déclarations des victimes. Il me semble que lorsque l'accusé n'est pas responsable criminellement, il ne faudrait pas aligner ce que peuvent faire les victimes sur ce qui se fait dans l'établissement de la peine. Il faut au départ qu'un juge réclame une évaluation qui n'est pas coulée

stone. When an accused goes before a court the judge does not know whether that person is or is not criminally responsible. There has to be some trigger.

If there is an assessment, it would seem to me that what has happened to a victim — and we use that term “victim,” perhaps we need an entirely new term — has some impact, both in the initial stages and later to determine how severe that person’s behaviour was vis-à-vis the alleged victim when we take into account what should happen to the person brought before the court.

It seems to me that we are not so fixed in our understanding of what mental illness is today that we can definitively say if you have this diagnosis this will happen to you. A lot of the illnesses are evolving. They can manifest themselves differently in different people. Therefore, what a victim has suffered, or a person who has come in contact with the accused at that point, would be relevant. It seems to me that throughout this bill there is a difficulty whereby we are trying to respond to the victims who are accustomed now in our society to saying that if they have been aggrieved in any way, they have the right to give a victim impact statement. Surely we should be thinking of how to integrate those people into this process, not paralleling the sentencing procedure. I would like your response.

Mr. Cotler: I will provide an initial response and then ask Ms. Kane to elaborate.

Part XX.1 of the Criminal Code already provides for a written victim impact statement to be considered. However, upon enactment of Bill C-10, victims would be permitted to read their victim impact statement aloud at disposition hearings.

Now, in some situations — and we get to the particularity here — the review board may refuse an oral presentation when reading the statement could cause the accused to react negatively, thereby causing more trauma to the victim so that the hearing itself could be disrupted.

You have here a particular interaction with respect to a not criminally responsible accused and a victim facing a different kind of accused. Therefore, one has to bear in mind that the not criminally responsible accused are not sentenced and the nature of a victim impact statement at a disposition hearing must relate to the criteria that are relevant to making the disposition. That is why I say the specific interaction here is different.

The victim statement may recount the impact of the crime, or the harm or loss that has been suffered. It may, in addition, contain ongoing concerns that victims may have for their safety in relation to the non-criminally responsible accused, and that may be addressed in the conditions of a disposition. However, a non-criminally responsible accused is not responsible or accountable for the offence and it may therefore be difficult for victims in this particular setting to reconcile this notion with the content of their victim impact statement.

dans le béton. Lorsqu’un accusé est amené devant un tribunal, le juge ne sait pas si l’accusé est responsable criminellement ou non. Il faut que quelque chose l’amène à se poser la question.

Lorsqu’on fait une évaluation, il me semble que ce qu’a vécu une victime — et peut-être qu’il nous faudrait un tout nouveau terme pour parler de cette victime — a un effet quelconque, tant au départ que plus tard, pour permettre de juger du comportement de cette personne par rapport à la victime de l’acte criminel, lorsque nous voulons déterminer quel devrait être le sort de l’accusé devant le tribunal.

Nous ne comprenons pas suffisamment bien aujourd’hui ce qu’est la maladie mentale pour pouvoir déclarer définitivement que telle chose se produira si vous faites l’objet de tel diagnostic. Bon nombre de maladies évoluent. Elles peuvent se manifester différemment selon les personnes. Par conséquent, il est pertinent de savoir ce qu’a souffert une victime ou une personne qui a été en contact avec l’accusé. J’ai l’impression que ce projet de loi pose un problème si l’on essaie de réagir au fait que les victimes estiment, dans la société d’aujourd’hui, qu’elles ont le droit de présenter une déclaration si un acte criminel a été commis contre elle. Il faut bien sûr penser à la façon dont ces personnes peuvent participer à ce processus, mais sans nécessairement s’aligner sur la procédure d’établissement de la peine. J’aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Cotler : Je vais commencer à répondre, et je demanderai à Mme Kane de vous en dire davantage.

La partie XX.1 du Code criminel autorise déjà l’examen d’une déclaration écrite des victimes. Cependant, une fois le projet de loi C-10 adopté, les victimes seraient autorisées à lire à haute voix leur déclaration durant l’audience.

Dans certains cas — et nous entrons ici dans les détails — la commission d’examen peut refuser que la déclaration soit présentée à haute voix lorsque le fait de lire la déclaration pourrait provoquer une réaction négative chez l’accusé, ce qui traumatiserait encore davantage la victime et nuirait à la tenue de l’audience.

Il s’agit ici d’une interaction particulière mettant en cause un accusé qui n’est pas responsable criminellement et une victime qui fait face à un accusé d’un type différent. Par conséquent, il ne faut pas oublier que les accusés non responsables criminellement ne se voient pas imposer de peine et que la déclaration de la victime, au cours de l’audience, doit se fonder sur les critères pertinents pour rendre une décision. C’est pourquoi j’ai dit qu’il s’agit d’une interaction particulière.

Dans sa déclaration, la victime peut expliquer quels ont été les effets du crime, quel tort ou quelle perte elle a subi. Elle peut également expliquer quelles sont ses préoccupations pour sa sécurité face à l’accusé non criminellement responsable, et cet élément peut être pris en compte dans les conditions de la décision. Toutefois, un accusé non criminellement responsable ne peut être tenu responsable du crime, et il peut être difficile à certaines victimes, dans ce contexte particulier, de réconcilier cette notion avec le contenu de la déclaration.

That is why the particularity of the nature of the non-criminally responsible accused has to be taken into account in assessing the victim impact statement in that context.

Ms. Kane: I will just make a few other points in case they address what you are concerned about.

Apart from the unfit accused who will not be tried — and there is no victim involvement there because they are still kind of waiting to be made fit and to be tried — in other cases the accused will be tried just like anyone else. Only at the very end will there be the verdict that they are not criminally responsible, so the victim's role in the trial process is exactly the same as if the accused might be acquitted or convicted, and that is left to be determined.

The victims' role is very limited in the criminal process. There are provisions in the Criminal Code now to facilitate their participation in order for them to give their testimony, to protect their identity and so on, but the only real role that a victim has now at sentencing is in terms of providing a victim impact statement or, where a person is found not criminally responsible, a victim impact statement for the review board to consider. That amendment to the Criminal Code was made in 1999.

Although you may hear submissions from victims and victim advocates that they do want a greater role and that they want to have copies, for example, of assessment reports and so on to know more about the accused, that currently does not happen. Their role is as limited — or more limited — as it is in the criminal process. As the minister noted, when it comes time for the review board to take over the supervision of persons found not criminally responsible, the board will see them at least every year and more frequently if necessary. Victims may attend as observers at those review board hearings. Some provinces have policies in place now to send notices to victims, and they do attend and they observe, but they do not take any further role, or they submit a written victim impact statement, and now they will be able to orally present that statement, but again, with those limitations.

As in other parts of this bill, and as the minister noted, it is striking the balance between the need to protect public safety and to protect the rights of the mentally disordered accused, who are quite vulnerable and need protections.

Senator Andreychuk: While this is a good effort and an update and you have tried to balance all of the issues, it seems to me that we are only learning now how to put victims and their statements into this role, and trying to replicate or modify what we do in the case of those who can be held criminally responsible may not be the way to go in the future.

C'est pour cette raison qu'il faut tenir compte du caractère particulier des accusés non criminellement responsables lorsqu'on évalue la déclaration des victimes dans ce contexte.

Mme Kane : Je ferai quelques observations, au cas où elles répondraient à votre préoccupation.

Sauf dans les cas d'accusés inaptes à subir leur procès — et dans ces cas, il n'y a aucune participation de la victime puisqu'on attend encore que l'accusé devienne apte à subir son procès — dans tous les autres cas, l'accusé subira un procès comme n'importe qui. Ce n'est qu'à la toute fin, lorsque sera rendu le verdict de non-responsabilité criminelle, que la victime participera au procès, de la même façon que si l'accusé pouvait être acquitté ou condamné, et cette décision n'est pas encore rendue.

Le rôle de la victime est très limité dans les procédures pénales. Le Code criminel contient maintenant des dispositions qui facilitent sa participation afin qu'elle puisse témoigner, protéger son identité, et cetera; mais le rôle véritable des victimes se situe maintenant au niveau de l'établissement de la peine. La victime peut présenter une déclaration ou, si l'accusé est jugé non criminellement responsable, la victime peut présenter une déclaration qu'examinera la commission d'examen. Cette modification a été apportée au Code criminel en 1999.

Même si des victimes et des défenseurs des droits des victimes disent parfois qu'ils veulent jouer un rôle plus grand et que, par exemple, ils veulent des copies des rapports d'évaluation, entre autres, pour connaître davantage l'accusé, cela ne se fait pas à l'heure actuelle. Le rôle des victimes est aussi limité — sinon davantage — que dans les procédures pénales. Comme l'a fait remarquer le ministre, lorsque la commission d'examen prend en charge la supervision des personnes qui sont déclarées non criminellement responsables, la commission tient une audience au moins une fois l'an, plus fréquemment au besoin. Les victimes peuvent assister à ces audiences de la commission d'examen à titre d'observateurs. Certaines provinces ont maintenant pour politique d'envoyer un avis aux victimes afin qu'elles assistent à ces audiences et qu'elles les observent, mais les victimes n'ont pas d'autre rôle, sinon celui de présenter une déclaration écrite. Elles seront maintenant autorisées à lire leur déclaration à haute voix, mais toujours en respectant les limites imposées.

D'autres éléments de ce projet de loi, comme l'a fait remarquer le ministre, fournissent un juste milieu entre la nécessité de protéger la sécurité publique et celle de protéger les droits des accusés souffrant de troubles mentaux, des personnes très vulnérables qui ont besoin d'être protégées.

Le sénateur Andreychuk : C'est un bel effort, un progrès, et vous avez essayé de concilier tous les aspects, mais il me semble que nous commençons à peine à voir comment on peut intégrer la participation des victimes et leurs déclarations. J'ai l'impression que reproduire ou modifier ce qui se fait déjà dans le cas des accusés déclarés criminellement responsables n'est pas une solution d'avenir.

I think of children in the youth justice system. Sometimes the victims are siblings, parents, neighbours, who can tell you a lot about the needs of that not criminally responsible person. The victims can take on different roles with the not criminally responsible person than they can with the criminally responsible.

It seems that we should be monitoring that for future reference. If you narrow it down to a victim impact statement, as you would in a court process and a review process, you are missing the opportunity to get the right treatment and, therefore, protect society. The victims have a different role with the accused in many cases, although not in all.

The other point I wanted to return to was who can make the assessments. Having the benefit of having been on the bench, I know how difficult it was and continues to be to get assessments done. We are short of these kinds of health facilities. You pointed out that the standing Senate committee has commented on the resources we need for those with mental incapacities.

If we open it up now to those who are not psychiatrists to make the assessment, Attorneys General will determine who can assess, but we do not really have any accountability mechanisms thereafter. It was already difficult for judges with psychiatrists. I can remember cases where a psychiatrist would say that if the man takes his pills and reports three times a day, he can be released. However, those are the two things the man would not do. When you said to the psychiatrist, "I doubt he will follow it through," the reply would be, "I am giving you my opinion." We knew that opinion would have to stand the test of the college of surgeons and physicians and the psychiatric institute, et cetera.

We will now have Attorneys General, already squeezed by limited resources, putting in people to do assessments who will have different or lesser qualifications. Will society be able to hold Attorneys General accountable for those actions? When a psychiatrist fails, I know where to go. Where do I go if the system fails me under this new regime?

Mr. Cotler: I will reply initially and then hand it over to Ms. Kane. The House of Commons committee recommended in its 2002 review that the code should permit assessments to be conducted by mental health professionals and not be limited to psychiatrists. I did not have time to share with you that part of my statement. Bill C-10 as originally introduced did not include such an amendment. An amendment made by the House committee in its review of Bill C-10 will expand the category of professionals who conduct assessments to those health professionals designated by the provincial Attorneys General. That raises the concern, and I will turn it over at this point to Ms. Kane.

Passons aux enfants qui se retrouvent devant le système judiciaire pour la jeunesse. Les victimes sont parfois leur frère ou leur sœur, leurs parents ou leurs voisins, des personnes qui peuvent beaucoup vous apprendre sur les besoins de cet accusé non criminellement responsable. Le rôle des victimes peut être bien différent selon que l'accusé est criminellement responsable ou non.

Je crois que nous devrions surveiller cette question pour voir ce qu'il conviendrait de faire à l'avenir. Si on se limite à une déclaration de la victime, comme on le ferait dans une procédure pénale ou un examen, on risque de ne pas imposer la thérapie adéquate et, par conséquent, de mal protéger la société. Les victimes pourraient jouer un rôle différent dans bon nombre de cas, mais pas dans tous.

Également, j'aimerais revenir à la question de savoir qui effectue les évaluations. J'ai déjà moi-même été juge et je sais à quel point il était et est encore difficile de faire effectuer des évaluations. Nous manquons d'établissements de santé de ce genre. Vous avez signalé que le comité permanent du Sénat a fait des observations sur les ressources dont nous avons besoin pour traiter les personnes souffrant d'incapacités mentales.

Si on permet à d'autres que des psychiatres de procéder aux évaluations, les procureurs généraux devront déterminer qui seront ces évaluateurs, mais il n'y aura pas ensuite de mécanisme de reddition de comptes. C'était déjà difficile pour les juges qui avaient l'aide de psychiatres. Je me souviens de cas où un psychiatre avait affirmé que si l'accusé prenait ses médicaments et se manifestait trois fois par jour, il pouvait être libéré. Pourtant, c'était deux choses que l'accusé ne voulait pas faire. Quand on disait au psychiatre : « Je doute qu'il fasse ce qu'on lui demande », il répondait : « Je vous donne mon avis ». Nous savions que cet avis pouvait faire l'objet d'un examen par l'ordre des médecins et l'ordre des psychiatres, par exemple.

Désormais, les procureurs généraux qui manquent déjà de ressources vont nommer des évaluateurs qui auront des compétences différentes ou inférieures. Est-ce que la société pourra tenir les procureurs généraux responsables de ces décisions? Quand un psychiatre se trompe, je sais à qui m'adresser. Mais vers qui me tournerais-je s'il y a un problème, dans ce nouveau régime?

M. Cotler : Je vais commencer la réponse, puis donner la parole à Mme Kane. Dans son rapport de 2002, le comité de la Chambre des communes a recommandé que le code permette que des évaluations soient menées par des professionnels en santé mentale, et non seulement par des psychiatres. Je n'ai pas eu suffisamment de temps pour vous livrer cette partie de ma déclaration. La première version du projet de loi C-10 ne comprenait pas cet amendement. Un amendement a été apporté par le comité de la Chambre qui examinait le projet de loi C-10, pour élargir la catégorie des professionnels qui peuvent faire ces évaluations, afin d'inclure les professionnels de la santé désignés par les procureurs généraux des provinces. Cela semble soulever une préoccupation et je vais laisser Mme Kane vous en parler.

Ms. Kane: Senator, your concern is who will be accountable for assessments made by non-psychiatrists when the assessment may not meet the needs of the court; am I correct?

Senator Andreychuk: I am concerned about it meeting the needs of the court, the expectations of the public and any future victims.

I know what happens when a psychiatrist indicates that someone can be released. If something happens, it is very easy to fault the court. Politicians do it. The public does it. We all say, "Why did you let him out?" We have fought back by saying that there is a professional standard that that person's opinion had to meet. What standard will these others meet? How will we make the system accountable should it fail us?

Ms. Kane: The Attorneys General will be considering those same factors when they determine whom they will designate. They may see fit to not designate anybody and just rely on the tried and true, which is the medical professional. It may be that in some of the northern territories, the Minister of Justice who is the Attorney General there may have to look at designation of additional persons because of the unavailability of psychiatrists on short notice. There could also be other restrictions put around that. Perhaps they could only do some types of assessments and not others.

Ultimately, the court will order the assessment, and it is a determination of the court based on the expert advice provided to them. If the judge is not satisfied with the expert advice that has been provided or has any reservations, then the judge could simply request that another assessment be done by a psychiatrist in order to be satisfied that the person could be released, whether on an interim basis or otherwise.

Initially, the court will usually only be in the position of ordering fitness assessments and then determining if the accused is fit to stand trial. In the course of the trial, if the person is tried, there may be a whole range of assessments conducted to address criminal responsibility. As mentioned earlier, it would be our expectation that in those cases, it will likely be psychiatrists, who are accustomed to doing those assessments, who will continue to do them. Thereafter, Bill C-10 proposes that review boards would also have the power to order assessments so that they are armed with complete and up-to-date information when they do their annual reviews, and the review board would likely be relying on what they have available. If they are not satisfied that it is sufficient, they would be asking the Crown, or whoever is representing the accused, to get additional information for them.

Senator Andreychuk: I understand why the House put the amendment in. It looks like a facilitating provision to get quicker assessments and protect the public. However, there is, in my opinion, a loophole. You put the onus on the judge now to determine the quality of the assessments. We have taken years and years to understand the quality of psychiatric assessments. You will now involve a new category, and the accountability and

Mme Kane : Sénateur, ce qui vous préoccupe, c'est de savoir qui sera responsable des évaluations pouvant être contraires aux exigences du tribunal lorsque ces évaluations ne sont pas faites par des psychiatres, n'est-ce pas?

Le sénateur Andreychuk : Je voudrais que ces évaluations répondent aux exigences du tribunal mais aussi aux attentes du public et des victimes éventuelles.

Je sais ce qui se produit quand un psychiatre déclare qu'une personne peut être libérée. S'il y a un problème, il est très facile d'en blâmer le tribunal. C'est ce que font les politiciens. Le public aussi, d'ailleurs. Nous disons tous : « Pourquoi l'avez-vous laissé sortir? » Nous avons compris cela en affirmant que des normes professionnelles devaient s'appliquer à l'avis donné par le psychiatre. Mais les autres, quelles normes respecteront-ils? Qui devra rendre des comptes en cas d'échec?

Mme Kane : Les procureurs généraux prendront en considération ces mêmes facteurs lorsqu'ils désigneront quelqu'un. Ils pourraient juger bon de ne désigner personne et de s'en remettre à ceux dont les compétences sont reconnues, soit les médecins psychiatres. Par contre, dans certains territoires du Nord, le ministre de la Justice qui fait office de procureur général pourrait envisager de désigner d'autres personnes en raison de la non-disponibilité des psychiatres, lorsque le préavis est court. On pourrait aussi encadrer cette désignation d'autres restrictions. Les personnes désignées pourraient par exemple ne faire que certains types d'évaluations, et pas d'autres.

Au bout du compte, il incombe au tribunal qui a ordonné l'évaluation de rendre sa décision, à partir des résultats reçus. Si le juge n'est pas satisfait de l'avis qu'on lui présente, ou qu'il a des réserves à son sujet, il peut demander simplement une autre évaluation, faite par un psychiatre, pour s'assurer qu'il convient de libérer la personne, que ce soit provisoirement ou autre.

Au début, le tribunal ne sera habituellement en mesure que d'ordonner une évaluation d'aptitude, pour décider de l'aptitude de l'accusé à subir son procès. Pendant le procès, s'il y a lieu, toutes sortes d'évaluations peuvent être faites pour déterminer la responsabilité criminelle. Comme nous le disions plus tôt, nous nous attendons à ce que dans ces cas-là, ce soit tout probablement des psychiatres qui ont l'habitude de procéder à ces évaluations qui continuent de s'acquitter de cette tâche. Par la suite, dans le projet de loi C-10, on propose que les commissions d'examen aient le pouvoir d'ordonner des évaluations afin de disposer de renseignements complets et à jour pour leur examen annuel. Les commissions d'examen se serviront des renseignements disponibles. Quand elles les estiment insuffisants, elles peuvent demander au procureur, ou à celui qui représente l'accusé de lui fournir des renseignements supplémentaires.

Le sénateur Andreychuk : Je comprends pourquoi la Chambre a adopté cet amendement. Cela ressemble à une disposition visant à faciliter l'obtention d'évaluations plus rapides, dans le but de protéger le public. Mais à mon avis, c'est une faille. Il incombera au juge désormais de déterminer la qualité des évaluations. On a mis des années et des années à comprendre la qualité des évaluations psychiatriques. Il y aura maintenant une nouvelle

scrutiny of that assessment process is, as yet, untested. I flag that. I fully appreciate it was not the ministry that brought that amendment in, but we have to look at the consequences down the line for both the judicial authorities who will have to grapple with that and the public who may be subject to it.

Mr. Cotler: Madam Chairman, I gave notice of my having to leave. A number of recommendations of the House of Commons standing committee in the 2000 review were not included in this bill. I had that in my initial testimony, and I left it out for reasons of time. I was hoping I would get a question on it. I might perhaps share that with you. It may help your deliberations to understand what the House of Commons committee did not include in Bill C-10. You might want to have a better appreciation of it. I regret that thereafter I would be required to leave, but Ms. Kane could still stay for some of those questions.

I will deal with some of those recommendations not included in Bill C-10. I should mention that Bill C-10 responded to the majority of the recommendations, and it should be noted also that recommendations were made on Bill C-10 in the December 2004 House standing committee that addressed some of the issues that were not addressed in the original bill. Bill C-10 seeks to include amendments that respond to the majority of issues, both from the December 2002 review by the standing committee and the one in 2004. The specific amendments may not be exactly as the committee proposed them.

For example, the committee recommended an amendment to permit the absolute discharge of a permanently unfit accused. As noted, Bill C-10 provides for a judicial stay of proceedings and sets out a process in the relevant considerations for the court. This is something that you may want to look into as well.

We discussed how the House committee recommended that the code be amended to notify victims of their rights and entitlements. As originally introduced, Bill C-10 provided for the court or review board to ask whether the victim has been advised of the opportunity to prepare a victim impact statement.

Additionally, special notice provisions were added as amendments by the House committee following its review of Bill C-10. As a result, the code will require that notice of all review board hearings be provided to victims. In addition, special notice will be provided to victims where the hearing may result in a release from hospital custody.

Since there is this proper appreciation and concern for victim rights, other victim rights are generally dealt with — one must make reference to that — through provincial victim legislation and policy. They cannot be included in the code; but in doing this kind of review, one must appreciate the relationship between the provincial and the federal governments in the matters of victims' rights.

catégorie, et la reddition de comptes et l'examen du processus d'évaluation n'ont pas encore fait leurs preuves. Je vous le signale. Je comprends très bien que ce n'est pas le ministère qui a proposé cet amendement, mais il faut envisager les conséquences qu'il pourrait y avoir tant pour la magistrature qui aura à se débrouiller dans ce cadre-là que pour le public qui y sera assujéti.

M. Cotler : Madame la présidente, je vous signale que je dois partir. Bon nombre des recommandations du comité permanent de la Chambre des communes, formulées en 2000, n'ont pas été intégrées à ce projet de loi. C'est ce que je disais dans mon discours initial et que je n'ai pas répété ici, faute de temps. J'espérais que vous me posiez une question à ce sujet. Autant vous en parler maintenant. Vos délibérations seront peut-être enrichies si vous savez ce que la Chambre des communes n'a pas ajouté au projet de loi C-10. Vous pourriez ainsi mieux le comprendre. Je regrette d'avoir à partir ensuite, mais Mme Kane pourra rester pour répondre à certaines questions.

Je vais parler de certaines de ces recommandations qui n'ont pas été intégrées au projet de loi C-10. Je dois mentionner que le projet de loi C-10 traite de la majorité des recommandations du comité, et que les recommandations faites par le comité permanent de la Chambre en décembre 2004 portaient sur un certain nombre des questions qui n'avaient été traitées dans le projet de loi initial. On a donné suite dans le projet de loi C-10 à la plupart des questions traitées par le comité, tant dans son examen de décembre 2002 que dans celui de 2004. Les amendements peuvent toutefois ne pas avoir exactement le libellé proposé par le comité.

Par exemple, le comité recommandait une modification visant à permettre la libération inconditionnelle de l'accusé inapte de façon permanente. Comme il a déjà été dit, le projet de loi C-10 prévoit une suspension d'instance et établit la procédure à suivre pour l'obtenir et les facteurs que doit prendre en compte le tribunal avant de la prononcer. Vous pourriez vouloir vous pencher là-dessus aussi.

Nous avons déjà parlé du fait que le comité de la Chambre des communes avait recommandé que le code soit modifié de manière à ce que les victimes soient avisées de leurs droits. À l'origine, le projet de loi C-10 prévoyait l'obligation pour le tribunal ou la commission d'examen de demander si la victime a été informée de la possibilité de rédiger une déclaration.

De plus, à la suite de son examen du projet de loi C-10, le comité de la Chambre a procédé à une modification prévoyant l'obligation de donner un avis spécial. Par conséquent, le code exigera que les victimes soient avisées de la tenue de toutes les audiences de la commission d'examen. En outre, un avis spécial leur sera donné lorsque l'audience peut donner lieu à une libération de la détention en hôpital.

Étant donné l'importance dûment accordée aux droits des victimes, d'autres droits des victimes sont prévus dans des lois et des politiques provinciales sur les victimes. Ils ne peuvent pas être inclus dans le code, mais en faisant cet examen, il faut comprendre les relations entre les gouvernements provinciaux et fédéral en matière de droits des victimes.

The Department of Justice intends to prepare fact sheets as part of a series for victims that will inform them about their role when an accused is found unfit or not criminally responsible. These fact sheets will be released as soon as Bill C-10 is passed, and will provide an appreciation of the framework with regard to respective federal and provincial responsibilities in that regard.

In addition, the FPT working group on victims of crime — that is another group whose importance needs to be noted — is exploring how existing victim services can better meet the needs of victims where the accused is found not criminally responsible on account of mental disorder or unfit, for example, by supporting them at review board hearings. A meeting to that effect took place recently, on March 1, 2005.

The House of Commons committee, in its 2002 review, recommended an amendment to provide for a new offence of breach of a disposition order. The government's view is that a new offence of a breach of a disposition would bring the not criminally responsible accused back into the criminal justice system on new charges. Of course, where an accused commits a new criminal offence, for example, a robbery or an assault, a charge must be laid and any treatment associated with a disposition will be interrupted. However, for a breach of the terms of a disposition, a new offence may not be the best option. This is something, again, that you may wish to consider. That is why I am reviewing some of these points.

The Bill C-10 amendments give police more enforcement options to get the accused back to the hospital or back to their routine and to permit the review board to revisit the accused's disposition as soon as possible. I would suggest, for your own appreciation here, that we monitor these reforms and revisit whether there is a real need to provide a new offence of breach of a disposition order at a later date.

I am coming to a close. On the issue of fitness to be sentenced, because reference was made to that, Bill C-10 does not include amendments to provide for a verdict of "unfit to be sentenced" or to provide for assessments at the time of sentencing. This is an important issue on which we felt further research and consultation is needed. Therefore, I share this with your committee as well.

The specific amendments that may be needed here relate as much to the principles of sentencing as they do to the law of governing those with a mental disorder. The Department of Justice has commissioned academic research on this issue that suggests that unfitness at the time of sentence requires a different conceptualization or test for fitness and different

Le ministère de la Justice a l'intention de préparer des fiches documentaires — dans le cadre d'une série de fiches à l'intention des victimes — qui informeront les victimes sur leur rôle lorsqu'un accusé est déclaré inapte ou non criminellement responsable. Ces fiches seront publiées dès que le projet de loi C-10 aura été adopté et permettront de bien comprendre quelles sont les responsabilités respectives du fédéral et des provinces en la matière.

En outre, le groupe de travail FPT sur les victimes d'actes criminels, un autre groupe dont il faut souligner l'importance, recherche les façons d'améliorer les services aux victimes actuels afin de mieux répondre à leurs besoins dans les cas où l'accusé est déclaré non criminellement responsable pour cause de troubles mentaux ou inapte, par exemple, pour les aider lors des audiences des commissions d'examen. Une réunion à ce sujet a eu lieu récemment, soit le 1^{er} mars dernier.

Dans son examen de 2002, le comité de la Chambre des communes a recommandé une modification qui érigerait en une infraction nouvelle la violation d'une ordonnance portant décision. La réponse du gouvernement est qu'une nouvelle infraction de violation d'une ordonnance portant décision ramènerait l'accusé devant la justice pénale, où il aurait à répondre à de nouvelles accusations. Évidemment, lorsque l'accusé commet une nouvelle infraction, par exemple un vol qualifié ou des voies de fait, une accusation doit être portée et tout traitement prévu par la décision sera interrompu. Mais en cas de violation des conditions assortissant une décision, une nouvelle infraction n'est peut-être pas la meilleure solution. Vous voudrez peut-être y réfléchir et c'est pourquoi je vous présente certains de ces éléments.

Les modifications prévues par le projet de loi C-10 offrent plus de possibilités à la police en matière d'exécution des décisions pour amener l'accusé à l'hôpital ou le réintégrer dans sa routine et pour permettre à la commission d'examen de réviser, dès que possible, la décision à laquelle l'accusé est assujéti. Je proposerais, pour vous donner matière à réflexion, que nous vérifions l'implantation de ces mesures de réforme et que nous réexaminions à une date ultérieure la nécessité de créer la nouvelle infraction de violation d'une ordonnance portant décision.

J'ai presque terminé. En ce qui concerne la question de l'aptitude à se voir infliger une peine, puisqu'on en a parlé, le projet de loi C-10 ne comporte pas de modification prévoyant un verdict d'inaptitude à se voir infliger une peine ou une ordonnance d'évaluation au moment de la détermination de la peine. Cette question très importante devra faire l'objet d'études et de consultations approfondies. C'est pourquoi j'en fais part à votre comité.

Les modifications précises susceptibles de s'imposer touchent autant aux principes en matière de détermination de la peine qu'aux règles de droit régissant les personnes souffrant de troubles mentaux. Le ministère de la Justice a demandé la réalisation de recherches universitaires sur cette question dont les résultats donnent à penser que l'inaptitude au moment de la

consequences from those that would follow from a finding of unfit to stand trial.

While I agree that this issue must be addressed, we have not included specific amendments in Bill C-10 in relation to it. Amendments may be considered for inclusion in a forthcoming criminal law amendment bill following further consideration and consultation with provincial and territorial ministers responsible for justice, to which this has been referred.

In its 2002 review, the committee made several recommendations for further consultation on a number of issues, and these have been launched. As in all areas of law reform, a consultative process involving provincial Attorneys General and relevant stakeholders may be considered as beneficial as it may be necessary.

The FPT working group on mental disorders, another group whose involvement is relevant here, meets regularly to discuss emerging issues. This group has been exploring several recommendations, including on the role of Crown attorneys, the standard for fitness, whether fitness at sentence should be recognized in the law and how to gather better and more consistent data.

In addition, my officials hosted a round table in 2003 to explore the needs of youth with mental disorders. A round table with review board chairpersons was held in February 2004 on a range of issues, including how to work together to gather the essential data so that we can have evidentiary-based proposals in this regard.

In May 2004, federal officials from our department and Public Safety and Emergency Preparedness Canada met with the national associations active in criminal justice to discuss the human rights of mentally disordered offenders, which I know is also of interest to this committee. This forum explored the links between mental health and the criminal justice system.

Finally, we intend to pursue consultations with stakeholders as Bill C-10 would be implemented to identify emerging issues, and to do so with the benefit of your report and recommendations.

The process of law reform with regard to the subject matter under consideration here is an ongoing one. It will not end with the adoption of this bill, nor should it. There will be ongoing consultation, through FPT working groups, with stakeholders, appreciating that recommendations have been made both by House committees and will be reported out from this committee. As I said, the good thing about this approach thus far has been the spirit of cooperation and the common commitment to the twin goals of protecting public safety while protecting the rights of the mentally disordered accused.

détermination de la peine exige une conceptualisation ou un test d'aptitude distinct et des conséquences différentes de celles découlant du verdict d'incapacité à subir son procès.

Bien que je reconnaisse qu'il faut procéder à un examen de cette question, nous n'avons pas inclus de modifications précises dans le projet de loi C-10. On pourrait envisager des modifications à ce sujet dans un prochain projet de loi modifiant le droit criminel, après examen et consultation, de concert avec les ministres provinciaux et territoriaux responsables de la justice, à qui nous en avons parlé.

Dans son examen de 2002, le comité a fait quelques recommandations sur des consultations supplémentaires portant sur plusieurs thèmes, et ces consultations ont été entreprises. Comme dans tous les domaines de réforme du droit pénal, un processus de consultation des procureurs généraux et des autres parties intéressées des provinces et des territoires est à la fois nécessaire et bénéfique.

Le groupe de travail FPT sur les troubles mentaux se réunit régulièrement pour discuter de questions d'actualité. Ce groupe a entrepris l'examen de plusieurs recommandations concernant notamment le rôle des procureurs de la Couronne, la norme d'aptitude à être jugé, l'opportunité de reconnaître en droit l'aptitude à se voir infliger une peine et un mode de collecte de meilleures données, plus uniformes.

En outre, mes fonctionnaires ont organisé une table ronde en novembre 2003 pour discuter des besoins particuliers des adolescents souffrant de troubles mentaux. Une table ronde réunissant les directeurs des commissions d'examen a été tenue en février 2004 sur un éventail de thèmes, notamment celui de savoir comment travailler ensemble pour recueillir des données essentielles afin de préparer des propositions fondées sur les faits.

En mai 2004, des fonctionnaires fédéraux du ministère de la Justice et de Sécurité publique et protection civile Canada ont rencontré les associations nationales intéressées à la justice criminelle pour discuter des droits de la personne des délinquants souffrant de troubles mentaux, question qui intéresse aussi votre comité. Ce forum a analysé les liens entre la santé mentale et la justice pénale.

Enfin, le ministère entend poursuivre ses consultations auprès des intéressés pendant la période de mise en oeuvre du projet de loi C-10 afin de cerner les nouveaux enjeux, et espère le faire en tenant compte de votre rapport et de vos recommandations.

Le processus de réforme du droit dans le domaine dont vous êtes saisis est un processus permanent. Il ne se terminera pas avec l'adoption de ce projet de loi, et ne doit pas le faire. Des consultations continueront, dans le cadre de groupes de travail FPT, auprès des intéressés, et compte tenu des recommandations formulées par le comité de la Chambre et le vôtre. Comme je l'ai déjà dit, ce qu'il y a de positif dans cette démarche, c'est l'esprit de collaboration et l'engagement commun visant le double objectif de la protection du public et de la protection des droits des accusés atteints de troubles mentaux.

Thank you for this opportunity to appear before you. I know that I am leaving you in the best of hands with Ms. Kane. I regret that I must leave for a prior commitment that actually began about 15 minutes ago.

Senator Cools: Perhaps he can come back soon if we need him to.

The Chairman: Ms. Kane, you will be able to remain as there will be more questions.

Senator Milne: I am concerned because not only is this bill complex, the procedures in it are complex as well, Ms. Kane. I regret that I cannot ask this question of the minister.

In the case of a stay of proceedings for a permanently unfit person, it is my understanding that the review board must review the case, and then they pass it on to a court and the court duplicates this review. It seems to be pretty complex. Should a review board, based on its expertise, have the power to grant a stay of proceedings for a permanently unfit accused, just as it has the power to grant an absolute discharge in the case of a person found not criminally responsible? That is my first question.

My second question is I know that this bill has been, partially, a response to the Supreme Court ruling in *Demers*, but the ruling suggested that a permanently unfit accused is entitled to an absolute discharge, and this bill does not do that. It provides for a stay of proceedings. How is this bill then a proper response to the suggestions of the Supreme Court of Canada, and how do we know that they will not do the same thing again?

Third, we have had military justice issues before this committee in the past. Every time they start talking about "subject to regulations," I become nervous. This proposed legislation gives a court martial similar powers to grant a stay of proceedings in the case of a permanently unfit accused; however, it can only hold an inquiry of its own motion or order certain assessments of the accused "subject to the regulations."

Again, this makes me nervous. What is the reason for this qualification, and what restrictions will this place on the court martial to grant a stay of proceedings or to make an assessment order? Regulations can be pretty arcane.

Ms. Kane: Perhaps I will start with the question with respect to the courts martial. I think you would get a better answer if you heard from somebody from National Defence. We have been working closely with them to address the parallel amendments to the National Defence Act. I can either arrange to have a written answer provided to you or I can provide the name of someone who could come before the committee to explain how the National Defence Act amendments parallel those in the Criminal Code.

With respect to the questions about the review board's power and the judicial stay of proceedings, I would agree that it is a complex procedure that we are proposing, but there are valid

Merci de m'avoir donné l'occasion de vous parler. Je vous laisse entre de bonnes mains, soit celles de Mme Kane. Je regrette d'avoir à vous quitter pour cet engagement, qui a en fait commencé il y a un quart d'heure.

Le sénateur Cools : Il pourrait revenir, si nous avons besoin de le revoir.

La présidente : Madame Kane, vous pouvez rester, il y aura d'autres questions.

Le sénateur Milne : Je suis préoccupée non seulement par la complexité de ce projet de loi, mais aussi par celle des procédures, madame Kane. Il est dommage que je ne puisse poser cette question au ministre.

Dans le cas d'une suspension d'instance pour une personne jugée inapte à subir son procès de façon permanente, si j'ai bien compris, la commission d'examen doit revoir le dossier puis le transmettre à un tribunal qui applique ces conclusions. Cela me semble assez complexe. Est-ce qu'une commission d'examen devrait avoir le pouvoir d'accorder une suspension d'instance, en fonction de son expertise, pour un accusé jugé inapte de façon permanente, tout autant que le pouvoir d'accorder une absolution inconditionnelle pour une personne déclarée non criminellement responsable? C'est ma première question.

Ma deuxième question est la suivante : je sais que ce projet de loi répond en partie à l'arrêt *Demers* de la Cour suprême, qui laissait entendre qu'un accusé inapte de façon permanente devait avoir droit à une absolution inconditionnelle. Or, ce n'est pas ce que dit ce projet de loi. Il prévoit plutôt une suspension d'instance. En quoi ce projet de loi est-il une réponse adéquate aux suggestions de la Cour suprême du Canada? Comment croire que l'histoire ne se répétera pas?

Troisièmement, le comité a déjà été saisi de questions relatives à la justice militaire. Chaque fois que l'on parle de dispositions assujetties aux règlements, je suis mal à l'aise. Ce projet de loi donne à une cour martiale les mêmes pouvoirs pour accorder une suspension d'instance dans le cas d'un accusé inapte de façon permanente, mais il lui permet de tenir sa propre enquête et d'ordonner l'évaluation de l'accusé « sous réserve des règlements ».

Je le répète, cela me met mal à l'aise. Quelle est la raison de cette précision, et quelles restrictions cela imposera-t-il aux cours martiales qui voudront suspendre l'instance ou ordonner une évaluation? Les règlements peuvent être très hermétiques.

Mme Kane : Je vais commencer par la question se rapportant aux cours martiales. Vous pourriez obtenir une meilleure réponse en vous adressant à la Défense nationale. Nous avons travaillé de près avec la Défense nationale au sujet des amendements parallèles apportés à la Loi sur la défense nationale. Je peux leur demander de vous transmettre une réponse écrite ou de vous fournir le nom de quelqu'un qui pourrait comparaître devant le comité pour expliquer les amendements parallèles à la Loi sur la défense nationale.

Quant à la question relative au pouvoir des commissions d'examen et aux suspensions d'instance, j'en conviens, nous proposons une procédure complexe, mais c'est pour de bonnes

reasons for that. We are talking about ending the criminal proceedings once and for all for a person who has been accused of a criminal offence but who is determined not likely to ever become fit. The judicial stay will mean that the person cannot be prosecuted for an offence that the police have reasonable and probable grounds to believe has been committed by that person. Otherwise, the charge would not have been laid. It is a serious matter to stay proceedings, and there must be serious consideration given to whether a stay should be ordered.

The review board sees that person regularly. The court will not see that person after the initial finding of unfitness. They will be referred to the review board, which will see them at least annually. They are the ones who have that opportunity to see whether the person is still unfit and the reports from the treating doctors saying that he is not likely to become fit. They would then refer that issue to the court so the court could conduct an inquiry into whether a judicial stay should be ordered.

The court has the power to do that and not the review board because the board would be usurping the role of the Crown in the opportunity to prosecute that person. The review board does not, on its own, represent the public interest in the prosecution; only the Crown does. A recommendation would be made that the court conduct an inquiry, and the court would have the power to end the proceedings against that person once and for all after a hearing, during which time they would consider submissions by the Crown, medical professionals and so on.

It does seem to be a two-step procedure, but the review board is only looking at two conditions precedent: Is the accused unlikely to ever become fit and, based on the information they have, does the accused not pose a significant risk to the safety of the public. The review board does not go on to the next step and ask, is a stay in the interests of the proper administration of justice. That is a matter for the court to decide. The court will confirm for itself that the two preconditions are met and will order a judicial stay where it is in the interests of justice. There are factors set out in the Criminal Code for the court to consider in making that determination.

With respect to the *Demers* case and the terminology used, when *Demers* is read from start to finish, the court uses the terms “absolute discharge” and “judicial stay” almost interchangeably. In our view, what is important is the outcome. *Demers* has stated clearly that there must be an end to the proceedings for a permanently unfit accused who is not a danger to public safety. The term “absolute discharge” is used in the Criminal Code for other persons, for people who are convicted and would be sentenced but are given an absolute discharge, and for persons who are not criminally responsible, who do not pose a significant threat and the review board decides they can be absolutely discharged. Those categories of individuals have been tried and have been found to have

raisons. Il s’agit de mettre fin une fois pour toutes aux procédures pénales contre une personne qui a été accusée d’un acte criminel, mais dont on juge qu’elle ne sera jamais apte à subir son procès. La suspension d’instance signifie que cette personne ne peut subir son procès pour une infraction alors que la police a des motifs raisonnables de croire que c’est bien cette personne qui l’a commise. Autrement, des accusations n’auraient pas été portées. La suspension d’instance est quelque chose de grave, et des considérations sérieuses doivent être prises en compte quand on l’ordonne.

La commission d’examen voit régulièrement l’accusé. Après la déclaration d’inaptitude, le tribunal ne reverra pas l’accusé. Il sera confié à la commission d’examen, qui le verra au moins une fois par an. C’est la commission qui aura l’occasion de déterminer si cette personne est toujours inapte, à partir des rapports des médecins traitants selon lesquels elle est peu susceptible de retrouver l’aptitude à subir son procès. Le cas échéant, la question serait renvoyée au tribunal afin qu’une enquête soit menée sur l’opportunité de la suspension d’instance.

C’est la cour qui a ce pouvoir, et non la commission d’examen puisque autrement, la commission usurperait le rôle du procureur qui doit décider en matière de poursuite. La commission d’examen ne représente pas elle-même l’intérêt public dans la poursuite; seul l’avocat de la Couronne peut le faire. Une recommandation serait faite sur l’opportunité d’une enquête menée par le tribunal, ce dernier ayant le pouvoir de mettre fin à l’instance contre l’accusé une fois pour toute, après une audience durant laquelle seraient entendues les positions de l’avocat de la Couronne, des médecins, et cetera.

Cela ressemble bien à une procédure en deux étapes, mais la commission d’examen n’a qu’à se prononcer sur deux choses : l’accusé est-il susceptible de toujours rester inapte et, d’après l’information reçue, représente-t-il un risque important pour la sécurité publique. La commission d’examen n’a pas la responsabilité de l’étape suivante, qui consiste à déterminer si une suspension d’instance est favorable à la bonne administration de la justice. C’est au tribunal d’en décider. Le tribunal vérifiera si les deux conditions préalables sont satisfaites et ordonnera une suspension de l’instance, si c’est dans l’intérêt de la justice. À ce sujet, le Code criminel présente les facteurs à évaluer.

Au sujet de l’arrêt *Demers* et de la terminologie qui y était employée, quand on lit l’ensemble de l’arrêt, on constate que la cour n’a pas vraiment distingué entre l’absolution inconditionnelle et la suspension d’instance. À notre avis, ce qui compte, c’est le résultat. Dans l’arrêt *Demers*, on dit clairement que les procédures doivent être stoppées pour un accusé inapte de façon permanente qui ne représente pas de danger pour le public. Le terme « absolution inconditionnelle » est employé dans le Code criminel pour d’autres personnes, soit des condamnés qui feraient l’objet d’une peine, mais qui reçoivent une absolution inconditionnelle, ainsi que les personnes déclarées non criminellement responsables qui ne représentent pas une menace grave et dont la commission d’examen estime qu’elles doivent

committed an offence, and then they are discharged. In this category, they have not been tried.

It is more appropriate to use "judicial stay" both to avoid confusion and also to better reflect what is happening. The court is saying that these proceedings are stayed. They have not happened. They are stayed for ever. We will not prosecute this person because he is unlikely to become fit. That is why we have employed this terminology in the bill. The minister and others who have reviewed it are confident that it comports with what the court has said in *Demers*.

Senator Milne: Can proceedings that have been stayed ever be resumed?

Ms. Kane: There is a provision in the Criminal Code whereby some stays can be reinstituted within one year. Those are where the Attorney General stays the prosecution. What we have proposed in this bill is a stay that would be final for that accused. However, the Crown may appeal that decision whereby the court imposes the stay if they feel that the criteria have not been properly considered or whatever. The Crown will have an opportunity to appeal that stay.

This provision is there because a determination has been made based on the best medical evidence available at the time that this person is not ever likely to become fit and there will not be an opportunity to try that person; and secondly, that they do not pose a danger to the public. In those situations, there would likely be no interest in reinstituting those same proceedings against that person because they will not be able to be tried at any time in the future.

It should be noted that if they commit another offence, they could be charged with that offence. Similarly, if they are felt to pose some danger to society short of committing an offence, a recognizance or a peace bond to prevent some harmful behaviour from occurring could be sought. The proceedings that brought them into the justice system in the first place would be stayed, and that would be final.

Senator Pearson: I have one question to put some substance on some of this. How big is this problem? How many cases do we have in a year where somebody is declared unfit and how many in the second category of being declared not criminally responsible?

Ms. Kane: That is an excellent question and one that we always have some difficulty answering. The court data are not totally complete. We have data from provincial courts that do not include all cases, but only from eight of thirteen jurisdictions that would only tell you where somebody is found not criminally responsible. Those who are found unfit may be found unfit today, but a week from today they might be found fit. You can only have snapshots of who is unfit at any point in time.

faire l'objet d'une absolution inconditionnelle. Ces personnes ont fait l'objet d'un procès, ont été déclarées coupables de l'infraction mais ont été absoutes. Or, dans la catégorie qui vous intéresse, il n'y a pas eu de procès.

Il convient donc de parler de suspension d'instance, afin d'éviter la confusion ainsi que pour bien traduire la réalité. Le tribunal déclare que les procédures sont suspendues. Elles ne se sont pas produites. La suspension est indéfinie. Il n'y aura pas de procès pour l'accusé parce qu'il est peu probable qu'il devienne apte à subir son procès. Voilà pourquoi nous avons employé ces termes dans le projet de loi. Le ministre et d'autres qui ont examiné le projet de loi estiment qu'il cadre tout à fait avec la teneur de l'arrêt *Demers*.

Le sénateur Milne : Est-ce que les procédures suspendues peuvent être reprises?

Mme Kane : Une disposition du Code criminel prévoit que les suspensions d'instance peuvent être levées avant un an. Il s'agit de cas où le procureur général a suspendu l'instance. Dans ce projet de loi, nous proposons une suspension définitive pour l'accusé. L'avocat de la Couronne peut toutefois faire appel de la décision de suspension prise par le tribunal s'il estime que les critères n'ont pas été respectés, par exemple. La poursuite aura l'occasion de faire appel de la suspension d'instance.

Cette disposition existe parce qu'une décision a été rendue en fonction des preuves médicales du moment, selon lesquelles l'accusé ne sera jamais apte à subir son procès, et qu'il ne sera donc pas possible de le juger d'une part, et ensuite, parce que cette personne ne représente pas un risque pour le public. En pareil cas, il n'est pas utile de reprendre les procédures contre la même personne puisqu'elle ne sera jamais apte à subir son procès.

Rappelons que si l'accusé commet une autre infraction, il sera accusé pour cette autre infraction. De même, si l'accusé représente un danger pour la société, mais pas nécessairement pour avoir commis une infraction, un engagement peut être exigé, comme un engagement de ne pas troubler l'ordre public, pour éviter que se présente à nouveau le comportement répréhensible. Mais pour la poursuite à l'origine des démêlés de l'accusé avec le système judiciaire, il y aurait suspension définitive.

Le sénateur Pearson : J'ai une question qui va un peu étoffer notre sujet. Quelle est l'ampleur de ce problème? Combien y a-t-il de cas par année de déclarations d'inaptitude et combien y a-t-il d'accusés déclarés non criminellement responsables?

Mme Kane : C'est une excellente question à laquelle il est toujours difficile de répondre. Les données des tribunaux ne sont pas complètes. Nous avons des données des tribunaux provinciaux qui ne comprennent pas tous les cas, et seulement huit des treize provinces qui peuvent nous dire combien de personnes ont été déclarées non criminellement responsables. Celles qui ont été jugées inaptes peuvent être inaptes aujourd'hui, mais être aptes à subir leur procès dans une semaine. On ne peut avoir qu'un aperçu ponctuel des cas d'inaptitude.

However, we do have some information based on a survey done by the review boards themselves to indicate how many hearings they are holding per year and how many new unfit accused there are, and I can provide those numbers to the clerk to share with the committee. I am reluctant to recall them in case I get it dead wrong.

Senator Pearson: It would be very interesting.

Ms. Kane: We are not talking about huge numbers of people. For example, if I recall correctly, in the year 2000, the number of new unfit persons was under 200.

Senator Pearson: The second question has to do with numbers of young offenders. I am sure that among the young people who have committed crimes, there will be some in this category. I know that there is new sentencing for specific psychiatric treatment for severe crime. I do not know how those two meld together.

Ms. Kane: Youths may be found not criminally responsible for an offence for which they have been convicted. If they are, they will fall under the same regime that we have in the Criminal Code. However, those numbers are very small. Those who deal with youth have pointed out that it is difficult to diagnose them as having a mental disorder at that point. It may be just part of their maturation process. They try to avoid the outcome of finding them not criminally responsible wherever possible if there are other interventions that can be made. The last time we canvassed our provincial colleagues to get some of those numbers, they were almost negligible; six persons who could be identified across Canada who were found not criminally responsible in the youth criminal justice system. Again, I do not want to be quoted on those numbers, and I will endeavour to share that information to the extent that we have it.

Senator Cools: I would like to say that this bill contains, to my mind, a few novelties. I hope that the committee will take the opportunity to give it the kind of study that it deserves.

My first question is about the nature of mental disorder.

I wonder if the witness could tell us how many mental disorders there are? Roughly, that is. It is a very important question.

Ms. Kane: I would not be able to answer that question because I am not a psychiatrist. The mental disorders are set out in what the profession refers to as the DSM-IV that guides them in what is a recognized mental disorder. It changes over time. There are mental disorders now that would not have been acknowledged or recognized 20 years ago. I would hope that the committee will be hearing from some doctors who can better answer that.

Senator Cools: I wonder if then the witness could tell us the difference between mental disorders and character disorders and whether character disorders can be disguised as mental disorders.

Ms. Kane: Again, my medical knowledge is limited. I am a lawyer who works for the Department of Justice. I am not a health professional.

Nous avons toutefois des renseignements tirés d'une enquête menée par les commissions d'examen elles-mêmes sur le nombre d'audiences qu'elles tiennent chaque année, sur le nombre de nouveaux cas d'incapacité, et je pourrai fournir ces chiffres au greffier, à l'intention du comité. J'hésite à vous les donner juste comme ça, je pourrais me tromper.

Le sénateur Pearson : Ce serait très intéressant.

Mme Kane : Nous ne parlons pas d'un très grand nombre de personnes. Ainsi, si je ne m'abuse, pour l'an 2000, le nombre de nouveaux cas d'incapacités était inférieur à 200.

Le sénateur Pearson : Ma deuxième question porte sur le nombre de jeunes contrevenants. Je suis convaincue que parmi les jeunes personnes qui ont commis des crimes, il y en a qui sont dans cette catégorie. Je sais que de nouvelles peines existent relativement aux soins psychiatriques, en cas de crime grave. Je ne sais pas très bien comment les deux sont reliés.

Mme Kane : Les jeunes peuvent être déclarés non responsables criminellement pour une infraction pour laquelle ils ont été condamnés. Le cas échéant, le régime du Code criminel s'applique à eux aussi. Leur nombre est toutefois très faible. Ceux qui travaillent auprès des jeunes nous ont signalé qu'il est difficile de diagnostiquer chez eux un trouble mental. C'est peut-être une question de maturation. Si d'autres interventions sont possibles, on essaie d'éviter de les déclarer non criminellement responsables. La dernière fois que nous avons consulté nos collègues provinciaux pour obtenir ces chiffres, c'était presque négligeable : pour l'ensemble du Canada, six personnes auraient été déclarées non criminellement responsables dans le cadre du système de justice pénale pour adolescents. Je ne voudrais toutefois pas qu'on cite ces chiffres et je m'efforcerai de vous obtenir les renseignements précis, si nous en disposons.

Le sénateur Cools : Je dois dire qu'à mon avis, ce projet de loi comporte quelques nouveautés. J'espère que le comité prendra le temps de l'étudier avec le sérieux qu'il mérite.

Ma première question porte sur la nature des troubles mentaux.

Je me demande si le témoin pourrait nous dire combien il existe de troubles mentaux? En gros, évidemment. C'est une question très importante.

Mme Kane : Je ne peux vous répondre, puisque je ne suis pas psychiatre. Les troubles mentaux sont énoncés dans ce que la profession appelle le DSM-IV, qui guide les psychiatres pour reconnaître les troubles mentaux. Cela évolue avec le temps. On reconnaît actuellement des troubles mentaux qui ne l'auraient pas été il y a 20 ans. J'espère que le comité recevra le témoignage de médecins, mieux en mesure que moi de répondre à cette question.

Le sénateur Cools : Je me demande si le témoin pourrait nous dire la différence entre les troubles mentaux et les troubles du caractère et si ces derniers peuvent paraître comme étant des troubles mentaux.

Mme Kane : Je le répète, mes connaissances médicales sont limitées. Je suis une avocate du ministère de la Justice. Je ne suis pas une professionnelle de la santé.

Senator Cools: This is about mental disorder.

The Chairman: We will have some specialists in.

Senator Cools: This is the interesting thing about the new language. In the old language, we all knew what “criminally insane” meant. This we do not know. In this whole issue of the psychiatric institutions, for example, say in Ontario, the one in Penetanguishene, the real concern of the people who work in this field is that the truly criminal-minded not use these provisions to gain entry into the psychiatric institutions, because it is a huge problem. In other words, to quote one psychiatrist in a conversation with me, he distinguished between the sick and the bad. There is a difference between those who are sick and those who are bad. That is why I was talking about mental disorder and character disorder. It is a huge problem in this business. For example, could a Clifford Olson be classified under these provisions as having mental disorders?

Ms. Kane: Well, I could provide a little background information that may be of assistance.

In order for someone to be found not criminally responsible on account of mental disorder, which, as you noted, is the new term, but has been used for over 13 years —

Senator Cools: It is still very new in terms of the total amount of literature on this subject matter, particularly in the criminal law and in the history of the criminal law.

Ms. Kane: That is really only a change in terminology. The test has not changed. The test that has been in our law since it was inherited from England remains. It has to be a disease of the mind. A “mental disorder” is defined as a disease of the mind, and in order for the verdict to be entered the court has to be satisfied on the basis of medical information that the person suffered from the disease of the mind at the time the offence was committed to such an extent that they did not know the nature and consequences of the act, or that it was wrong. That test remains the same, therefore. The terminology has been modernized.

Senator Cools: I am aware of that, but I must caution you that I took a fair amount of time some years ago to read some of the psychiatric and psychological assessments of Karla Homolka, and these highly credentialed professionals were assuring all that she was no danger. Those assessments were all made before the later revelations about her actual involvement.

I ask you to bear with my alarms, because I know of a particular case where a serious psychopath succeeded on one set of crimes in getting himself a Lieutenant-Governor’s warrant as a sick person. As he continued his career with another set of murders, the particular judge was able, in having the case before him, to impose a life sentence. Sorting out the jurisdiction on this individual case was no easy matter. In other words, where did the parole board, the federal authorities and the provincial ones

Le sénateur Cools : Nous parlons ici de troubles mentaux.

La présidente : Nous convoquerons des spécialistes.

Le sénateur Cools : C’est ce qui est intéressant à propos de la nouvelle terminologie. Selon l’ancienne terminologie, nous savions tous ce que signifiait l’expression « criminel aliéné ». Ici, nous ne savons pas à quoi nous en tenir. En ce qui concerne toute la question des établissements psychiatriques, disons par exemple en Ontario, celle à Penetanguishene, ce qui préoccupe vraiment les personnes qui travaillent sur le terrain, c’est que les personnes ayant de véritables intentions criminelles ne se servent pas de ces dispositions pour entrer dans des établissements psychiatriques, parce que c’est un énorme problème. En d’autres mots, un psychiatre avec qui j’ai parlé m’a dit qu’il faisait la distinction entre les malades et les méchants. Il existe une différence entre ceux qui sont malades et ceux qui sont méchants. C’est la raison pour laquelle je parlais de trouble mental et de trouble du caractère. Cela représente un énorme problème dans ce domaine. Par exemple, selon ces dispositions, pourrait-on catégoriser Clifford Olson comme une personne ayant un trouble mental?

Mme Kane : Je pourrais vous fournir certains renseignements de base qui pourraient vous être utiles.

Pour qu’une personne soit déclarée non criminellement responsable pour cause de troubles mentaux, ce qui, comme vous l’avez indiqué, est la nouvelle expression, d’ailleurs utilisée depuis plus de 13 ans...

Le sénateur Cools : En fait, elle est toujours très récente si l’on tient compte de la quantité de documents sur cette question, particulièrement en droit pénal et dans l’histoire du droit pénal.

Mme Kane : Il s’agit uniquement d’un changement de terminologie. Le critère n’a pas changé. Le critère qui existe dans notre loi depuis que nous l’avons hérité de l’Angleterre reste en vigueur. Il doit s’agir d’une maladie mentale. Un « trouble mental » est défini comme une maladie mentale et pour présenter ce verdict, le tribunal doit être convaincu à la lumière des renseignements médicaux fournis que la personne souffrait de maladie mentale au moment où l’infraction a été commise dans une telle mesure qu’elle ignorait la nature et les conséquences de l’acte ou que cet acte était répréhensible. Le critère par conséquent demeure le même. On a simplement modernisé la terminologie.

Le sénateur Cools : J’en suis consciente, mais je tiens à vous prévenir que j’ai consacré pas mal de temps il y a quelques années à lire certaines des évaluations psychiatriques et psychologiques de Karla Homolka, et ces professionnels de grand renom étaient tous convaincus qu’elle ne représentait aucun danger. Ces évaluations avaient toutes été faites avant que soit révélée par la suite sa participation réelle.

Je vous demanderais de faire preuve de patience et d’écouter mes préoccupations parce que je suis au courant du cas particulier d’un psychopathe grave qui après avoir commis une série de crimes a réussi à obtenir un mandat du lieutenant-gouverneur en tant que personne malade. Après qu’il ait commis une autre série de meurtres, le juge chargé d’entendre son cas a réussi à lui imposer une peine d’emprisonnement à perpétuité. Il n’a pas été facile de déterminer qui avait compétence dans cette affaire.

overlap, and it was no easy matter. The judge in the second set of murders made it quite clear that this person was a psychopath and should not have gone the other route; however, it was a done deal.

That is one of the great fears in this problem — “criminal” now has a different meaning from what it used to — that the criminal-minded not use the mental health provisions to gain entry to the psychiatric institutions. If I could remember the name, although I would not say it here, obviously, it would be interesting if I could put my hands on some of that material, but this was the prevailing challenge at the time.

I was on the parole board and have seen very dangerous inmates, but I had assessments before me saying they will be okay under these and those conditions, but these and those conditions are never met. Therefore, I am just wondering if in drafting and producing these provisions, the minister and the professional help available to him considered this factor, which is, can these provisions be accessible to the psychopathic and the criminal-minded?

Ms. Kane: Well, yes, those factors were certainly considered throughout the consultations we have had over the last 13 years on how the 1992 amendments have been implemented, and before that when the more significant reforms were made in 1992. The information we have had from all those who have been consulted and have shared information is that they do not believe that anyone can fool anyone in terms of being found not criminally responsible when in fact they are, or that they would want to, because the consequences of being found not criminally responsible and a danger to society are that you may be detained far longer than if you were convicted and sentenced.

With respect to your comments about the complexity when someone is found not criminally responsible for one offence and later convicted for others, it is complicated, but the Criminal Code does address which provision governs. You could have someone who is found not criminally responsible for, for example, a sexual assault and under a disposition, and while they are under that disposition they commit another offence for which they are convicted.

Senator Cools: The case I was thinking of was where a series of events had already happened and different proceedings were taking place on these different events in different provinces.

Ms. Kane: Would it be the same accused?

Senator Cools: Yes, the same accused. It does happen, especially if there is a series of murders.

Autrement dit, y avait-il chevauchement des compétences de la Commission des libérations conditionnelles et des instances fédérale et provinciale? Et la question n'était pas facile. Le juge saisi de la deuxième série de meurtres a indiqué très clairement que la personne en question était psychopathe et n'aurait pas dû recevoir le verdict qu'elle avait reçu; cependant, le mal était fait.

C'est l'une des grandes craintes que suscite cette situation — le fait que l'expression « criminel » ait désormais un sens différent — c'est-à-dire que les personnes ayant des intentions criminelles utilisent les dispositions relatives à la santé mentale pour se faire admettre en établissement psychiatrique. Si j'arrivais à me rappeler du nom, bien que je ne le dirais pas ici de toute évidence, il serait intéressant si j'arrivais à mettre la main sur certains de ces documents, mais à l'époque c'était la grande difficulté.

J'ai fait partie de la Commission des libérations conditionnelles et j'ai rencontré des détenus très dangereux, mais j'avais devant moi des évaluations indiquant qu'ils ne présenteraient aucun danger dans telle et telle condition, mais ces conditions n'ont jamais été réunies. C'est pourquoi je me demande simplement si en rédigeant ces dispositions, le ministre et ses collaborateurs ont tenu compte de ce facteur, à savoir les psychopathes et les personnes ayant des intentions criminelles pourront-ils invoquer ces dispositions?

Mme Kane : Effectivement, nous avons évidemment tenu compte de ces facteurs tout au long des consultations qui se sont déroulées au cours des 13 dernières années sur la mise en œuvre des amendements de 1992, et auparavant lorsque les réformes les plus importantes ont été apportées en 1992. D'après les renseignements que nous avons reçus de tous ceux qui ont été consultés, c'est qu'ils ne croient pas qu'une personne puisse tromper qui que ce soit en leur faisant croire qu'elle n'est pas criminellement responsable alors qu'en fait elle l'est, ou qu'elle voudrait agir ainsi, parce qu'un verdict de non-responsabilité criminelle et de danger pour la société peut entraîner une détention plus longue qu'une déclaration de culpabilité et l'imposition d'une peine.

En ce qui concerne vos commentaires à propos de la complexité de la situation lorsqu'une personne est déclarée non criminellement responsable d'une infraction et par la suite reconnue coupable d'autres infractions, la situation est compliquée, mais le Code criminel prévoit les dispositions qui s'appliquent. Par exemple, une personne pourrait être déclarée non criminellement responsable d'une agression sexuelle selon une décision, et pendant qu'elle est sous le coup de cette décision, elle commet une autre infraction pour laquelle elle est reconnue coupable.

Le sénateur Cools : Le cas auquel je songeais concernait une série d'événements qui s'étaient déjà produits et différentes procédures avaient eu lieu en ce qui concerne ces différents événements dans différentes provinces.

Mme Kane : S'agissait-il du même accusé?

Le sénateur Cools : Oui, le même accusé. C'est une situation qui se produit particulièrement s'il s'agit d'une série de meurtres.

Ms. Kane: The Criminal Code does include provisions to govern situations where there is a multiplicity of proceedings. Usually, one will end before another starts.

If you have a situation where there is conviction for one offence and a finding of not criminally responsible for another, there is a procedure to determine where that person should be housed, in a jail or in a psychiatric institution.

Senator Cools: In any event, the real issue is: Does the creation of these provisions anticipate those kinds of problems?

Ms. Kane: Bill C-10 does not change the law as it stands now in terms of the definition of the verdict of "not criminally responsible" or the definition of "mental disorder." Those provisions of the law remain intact from 1992. There have not been significant concerns expressed about how those provisions operate, although this committee may hear witnesses who will address those concerns. That is not addressed in this bill.

Senator Mercer: My questions have to do with the protection of witnesses, the accused, and others involved in the process.

Has there been any discussion on the determination of the level of medication of the accused? Many people with mental disorders are highly medicated, and we have heard stories in the last few days about the confusion around medication for seniors in nursing homes.

I am also concerned about the protection of a witness if something happens in an institution such as a group home where the witness is also a resident or a staff member. The protection of that witness is extremely important. We can protect the witness's identity, but how do we protect their safety in an environment such as a group home? I have been in many group homes, some of which are very safe and some of which are not.

Ms. Kane: With respect to the protection of a witness in a group home after someone has been found not criminally responsible, is your question related to if another offence happens in that group home?

Senator Mercer: No. My second question relates to an incident that might happen in the group home itself where a resident is a witness to an event, either outside or in the group home, that involves a non-resident. My first question was with regard to how the amount of medication persons may be taking when they commit a crime affects their mental capability and the determination of whether they were fit to stand trial.

Mme Kane : Le Code criminel renferme effectivement des dispositions qui régissent des situations où il y a des procédures multiples. Habituellement, il faudra qu'une procédure se termine avant qu'une autre puisse être entamée.

Dans un cas où il y a déclaration de culpabilité pour une infraction et déclaration de non-responsabilité criminelle pour une autre, il existe une procédure qui permet de déterminer où envoyer cette personne, c'est-à-dire en prison ou dans un établissement psychiatrique.

Le sénateur Cools : Quoi qu'il en soit, la véritable question qu'il faut se poser c'est si la création de ces dispositions prévoit ce genre de problèmes.

Mme Kane : Le projet de loi C-10 ne modifie pas la loi telle qu'elle existe à l'heure actuelle pour ce qui est de la définition du verdict de « non-responsabilité criminelle » ou de la définition de « maladie mentale ». Ces dispositions législatives demeurent intactes depuis 1992. Le fonctionnement de ces dispositions n'a pas suscité d'importantes préoccupations, même si le comité risque d'entendre des témoins qui aborderont ces préoccupations. Cet aspect n'est pas abordé dans le projet de loi.

Le sénateur Mercer : Ma question concerne la protection des témoins, de l'accusé et des autres personnes qui participent au processus.

A-t-on discuté des doses de médicaments qui sont administrées à l'accusé? De nombreuses personnes ayant des troubles mentaux reçoivent de fortes doses de médicaments et nous avons entendu parler ces derniers jours de la confusion qui règne en ce qui concerne les doses de médicaments qui doivent être administrées aux aînés dans les foyers de soins infirmiers.

Je suis également préoccupé par la protection des témoins dans l'éventualité où un incident se produit dans un établissement comme un foyer de groupe où le témoin est également un résident ou un employé. La protection de ce témoin est extrêmement importante. Nous pouvons protéger l'identité du témoin, mais comment protégeons-nous sa sécurité dans un environnement comme un foyer de groupe? J'ai visité de nombreux foyers de groupe dont certains sont très sûrs et d'autres pas.

Mme Kane : En ce qui concerne la protection d'un témoin dans un foyer de groupe après qu'une personne a été déclarée non criminellement responsable, votre question se rapporte-t-elle à une situation où une autre infraction est commise dans ce foyer de groupe?

Le sénateur Mercer : Non. Ma deuxième question se rapporte à un incident qui pourrait se produire dans le foyer de groupe et qu'un résident est témoin d'un incident, à l'extérieur ou dans le foyer de groupe, qui implique un non-résident. Ma première question concernait la façon dont la quantité de médicaments prise par une personne influe sur sa capacité mentale lorsqu'elle commet un crime et sur la détermination de son aptitude à subir son procès.

Ms. Kane: Medication is a factor that is taken into account in determining, first, whether a person was suffering from a mental disorder and, second, whether they appreciated the nature and quality of their act and knew that it was wrong. There will be medical evidence on what was affecting their capacity at the time they committed the offence.

There are situations where people who are not mentally disordered take medication. They have taken medication, voluntarily or not, and it does impact their behaviour. It may not result in a verdict of not criminally responsible. It may be taken into account in another way, but that would be based on medical evidence as to whether it meets the test in the Criminal Code for a person to be found not criminally responsible. It will be a case-by-case determination.

I expect that the protection of witnesses would have to rely on what is already available to protect public safety. The police would be involved. There would likely be an opportunity to move a person into a different residence if their safety was a concern. Most likely, the accused would be detained in another facility where they would not present a danger to the witness or anyone else pending the next review board hearing or an appearance in court. The ordinary precautions would be taken to protect public safety, whether that means detaining an accused who otherwise would not be detained or making some other arrangements.

Senator Callbeck: I would like to have a couple of terms clarified. In the amendment made to the proposed legislation in the other place they added that in order for a stay of proceedings to be granted, the accused must be unlikely to ever become fit on the basis of clear information. What is meant by “clear information?”

As well, it says that the stay of proceedings must also be in the interests of the proper administration of justice. What is meant by that requirement?

Ms. Kane: “Clear information” is the term used by the Supreme Court of Canada in *Demers*. Several witnesses who appeared before the committee were concerned that there needed to be a higher standard imposed before the court ordered a judicial stay of proceedings and they wanted it to be as close to the wording in the Supreme Court of Canada decision as possible.

The amendments also require that an up-to-date assessment be done. There has to be disposition information, which is all the information that the review board has at their disposal about that accused. All of that would have to clearly point to the fact that the person met the two preconditions; that they were not likely to ever become fit and that they did not pose a significant risk to public safety.

“Clear information” would have the dictionary definition; something that is unequivocal. “Proper administration of justice” is a term used in various parts of the Criminal Code to reflect the fact that the court has to balance a variety of rights and do what, in its view, is in the best interests of the proper administration of

Mme Kane : On tient compte des médicaments en déterminant d’abord si la personne souffrait d’un trouble mental et, ensuite, si elle comprenait la nature et la qualité de son geste et que c’était mal. Il y aura des preuves médicales concernant ce qui influait sur ses capacités au moment où elle a commis l’infraction.

Il y a des situations où une personne qui n’a pas de trouble mental prend des médicaments. Elle a pris des médicaments, volontairement ou non, et cela influe sur son comportement. Il se peut que cela n’entraîne pas un verdict de non-responsabilité criminelle. Il se peut qu’on en tienne compte autrement, mais cela dépendrait des preuves médicales quant à savoir si cela répond aux critères prévus au Code criminel en vertu duquel une personne pourrait être déclarée non responsable au criminel. Il s’agira de trancher au cas par cas.

Pour ce qui est de la protection des témoins, je suppose que cela dépendrait de ce qui est déjà disponible pour protéger la sécurité publique. La police aurait un rôle à jouer. Il y aurait vraisemblablement la possibilité de déménager la personne si sa sécurité était en cause. Très probablement, l’accusé serait détenu dans un autre établissement où il ne poserait pas de danger pour le témoin ou quiconque jusqu’à la prochaine audience de la commission d’examen ou du tribunal. Les précautions habituelles seraient prises afin de protéger la sécurité publique, qu’il s’agisse de détenir un accusé qui autrement ne serait pas détenu ou qu’il s’agisse de prévoir autre chose.

Le sénateur Callbeck : J’aimerais qu’on précise certains termes. Dans la modification apportée au projet de loi dans l’autre endroit, on a ajouté que le tribunal ne peut ordonner la suspension de l’instance que si l’accusé ne sera vraisemblablement jamais apte à subir son procès sur le fondement de renseignements concluants. Qu’est-ce qu’on entend par « renseignements concluants »?

En outre, on exige que la suspension de l’instance serve la bonne administration de la justice. Que signifie cette exigence?

Mme Kane : « Renseignements concluants » est le terme employé par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Demers*. Plusieurs témoins qui ont comparu devant le comité estimaient qu’il fallait imposer une norme plus élevée avant que le tribunal n’ordonne la suspension de l’instance et voulaient que l’on colle au libellé du jugement de la Cour suprême du Canada autant que possible.

Selon les modifications, il faut aussi une évaluation à jour. Il faut des renseignements décisionnels, soit tous les renseignements dont la commission d’examen dispose concernant l’accusé. Tout cela devrait clairement indiquer que la personne rencontre les deux conditions préalables, à savoir qu’elle ne sera vraisemblablement jamais apte et qu’elle ne présente aucun danger important pour la sécurité du public.

La définition de « renseignements concluants » sera celle que l’on retrouve dans le dictionnaire; elle sera sans équivoque. L’expression « la bonne administration de la justice » se retrouve à divers endroits dans le Code criminel pour refléter le fait que le tribunal doit sopeser divers droits et faire ce qui, à son avis,

justice. In this case it will determine whether a person should be under the supervision of the criminal justice system indefinitely, even though they might never be tried, or whether proceedings against them should end now; and there is a variety of suggested factors to be taken into account.

It is a term that the courts use regularly when exercising their discretion. Their final test is whether it is in the interests of justice.

The Chairman: Thank you. You have been helpful to us.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, April 14, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-10, to amend the Criminal Code (mental disorder) and to make consequential amendments to other acts, met this day at 10:55 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we have before us Mr. Malcolm Jeffcock from the Nova Scotia Legal Aid Commission.

Mr. Malcolm Jeffcock, Lawyer, Nova Scotia Legal Aid Commission: First, my gratitude to the committee for inviting me here today. I am pleased to be here.

I will make a few comments in relation to Bill C-10. When I appeared before the Standing Committee on Justice and Human Rights a couple of years ago in relation to the proposed amendments, I spoke on four topics. Today I will limit myself to two, with a few quick comments on a third at the end.

I would like to comment on the proposed amendments in relation to fitness. There is concern among the bar generally that I deal with about the bill not adopting that which was recommended by the standing committee with regard to including a test of a real and effective ability to communicate and provide reasonable instructions to counsel. That was abandoned by the government in Bill C-10. We see that as a true concern, because by continuing with the limited cognitive capacity test that has developed over time, certainly you will find situations where there are arguments under subsection 10(b) of the Charter that the person, although fit, has been deprived of their right to counsel because they do not have the capacity to make informed decisions and instruct counsel in any meaningful way, much the same as you find those arguments made in cases of persons who are impaired and facing charges but consulted a counsel while they were impaired.

That, of course, would potentially result in section 7 arguments being made that the person has been deprived of their right to make full answer in defence and eventual stays of proceedings.

servira la bonne administration de la justice. En l'occurrence, il décidera si la personne devrait être contrôlée par le système de justice pénale pendant une période indéterminée, même si elle risque de ne jamais subir son procès, ou si on devrait mettre fin à l'instance tout de suite; et on propose divers facteurs à prendre en compte.

C'est une expression que les tribunaux utilisent couramment en exerçant leur pouvoir discrétionnaire. Leur critère définitif est de savoir si la mesure servirait la bonne administration de la justice.

La présidente : Merci. Vous nous avez beaucoup aidés.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 14 avril 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (troubles mentaux) et modifiant d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 10 h 55 pour examiner ce projet de loi.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, nous allons entendre le témoignage de M. Malcolm Jeffcock, de la Nova Scotia Legal Aid Commission.

M. Malcolm Jeffcock, avocat, Nova Scotia Legal Aid Commission : Tout d'abord, j'aimerais remercier le comité de m'avoir invité à venir témoigner. Je suis heureux d'être ici.

Je ferai quelques commentaires sur le projet de loi C-10. Lorsque j'ai comparu devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne, il y a quelques années, pour me prononcer sur les modifications proposées, j'avais abordé quatre sujets. Je m'en tiendrai à deux aujourd'hui et, à la fin, je formulerai quelques commentaires rapides sur un troisième.

J'aimerais parler des modifications proposées se rapportant à l'aptitude. Le barreau avec lequel je fais affaire s'inquiète du fait que le projet de loi n'inclue pas la recommandation du comité permanent voulant qu'on vérifie l'aptitude réelle de l'accusé à communiquer avec son avocat et à lui donner des instructions rationnelles au sujet de sa défense. Le gouvernement a rejeté la recommandation. C'est vraiment inquiétant, car en continuant à utiliser le critère de la capacité cognitive limitée, qui a été établi au fil du temps, on risque d'avoir des situations où, en invoquant l'alinéa 10b) de la Charte, on pourra faire valoir que la personne, quoique apte, a été privée de son droit de recours à l'assistance d'un avocat parce qu'elle n'avait pas la capacité de prendre des décisions éclairées et de donner des instructions rationnelles à son avocat. La même chose se produit dans le cas d'une personne aux facultés affaiblies qui est inculpée, mais qui a consulté un avocat pendant qu'elle avait les facultés affaiblies.

On pourrait en arriver à invoquer l'article 7 pour faire valoir qu'une personne a été privée de son droit de présenter une défense pleine et entière s'il y a eu suspension d'instance.

The other concern of members of the bar is that having such a low test continues to present a situation that could result in people being either wrongfully convicted of acts of which they were factually innocent because they were not able to effectively communicate with counsel and provide instructions, or alternatively, in convictions of persons who should have actually been found not criminally responsible.

The interesting fact is that most people who are unfit as a result of illness would gradually become fit. It is not a situation where the resultant delay in adopting this new standard would be an extensive delay in the proceedings at all. The ultimate result would be justice.

There were some concerns with regard to the permanently unfit accused persons and the stay process, and I would express some concerns, in relation to section 672.851.

The first concern is that it seems to be discretionary as opposed to mandatory, that the court may, as opposed to shall, take certain actions.

The second concern is that it seems to be the most involved and complicated of the legal proceedings found in part XX.1 of the code, and it of course relates to an individual who has no appreciation for the process. It seems to compound the difficulty. A far more streamlined and effective process would be simply to allow the board to grant the absolute discharge if the person is permanently unfit and not a significant threat.

Again, when we are talking about people who are unfit, particularly those who are likely never to become fit, we are talking about a very small number of people in Canada. We are not talking about a common event.

The third aspect of the fitness issue in Bill C-10 that I would like to comment on is in relation to being unfit to be sentenced. I would urge the committee to address that. Surely the principles that we have adopted in Canada over the years that preclude the trial of an individual who is unfit through illness or some permanent condition to participate in such a trial should result in the courts not proceeding to sentence a person who is now unfit.

There seemed to be something of a conundrum when the person who is unable to recognize the role of a judge would be standing before that judge to be sentenced. Those are the only comments I would have in relation to fitness.

In relation to the general powers of the board, there were recommendations that the board have the power to delay review board hearings from one to two years if the index offence was a personal injury offence. While I appreciate that that may be a recognition of the harm that may have been caused by the index offence, it seems to lack a recognition of what the Supreme Court of Canada commented on in *Winko*, about how the mental condition of an accused person being reviewed may bear little resemblance to that of the person who committed the offence. Indeed, the court commented that the nature of the index offence committed by a person who is ill should have limited impact on the disposition made by the board at the time of the disposition hearing.

L'autre préoccupation des membres du barreau est que l'utilisation d'un critère si faible peut conduire à la condamnation injustifiée d'une personne innocente sur le plan des faits parce qu'elle n'a pas été capable de communiquer avec son avocat et de lui fournir des directives, ou à la condamnation d'une personne qui aurait dû être déclarée non criminellement responsable.

Ce qui est intéressant, c'est que la plupart des personnes inaptes pour cause de troubles mentaux deviendraient graduellement aptes. Le délai d'adoption de cette nouvelle norme ne retarderait pas considérablement l'instance. Justice serait faite.

Nous avons également des réserves au sujet des accusés inaptes de façon définitive et de la suspension d'instance. Je me reporterais à l'article 672.851.

Les dispositions sont discrétionnaires et non obligatoires; le tribunal peut, et non doit, prendre certaines mesures.

De plus, on dirait qu'il s'agit de la procédure la plus complexe de la partie XX.1 du Code, et elle se rapporte à une personne qui ne comprend pas le processus. Il me semble qu'on augmente la difficulté. Un processus plus simple et efficace permettrait à la commission d'accorder une libération inconditionnelle si la personne est inapte de façon définitive et qu'elle ne constitue pas une menace importante.

Il faut savoir qu'au Canada, il y a très peu de personnes inaptes, et encore moins de personnes dont l'état ne s'améliorera probablement pas. Ce n'est pas monnaie courante.

Enfin, j'aimerais parler du lien entre l'aptitude à subir un procès et l'aptitude à se voir infliger une peine. Je demande instamment au comité de se pencher sur la question. Les principes qui ont été adoptés au Canada au fil du temps pour empêcher une personne inapte pour cause de troubles mentaux ou d'une condition permanente de participer à un procès devraient faire en sorte que les tribunaux n'infligent pas de peine à une telle personne.

Il est quelque peu contradictoire qu'une personne qui n'est pas capable de comprendre le rôle d'un juge se présente devant lui pour se voir infliger une peine. Voilà ce que j'avais à dire au sujet de l'aptitude.

En ce qui concerne les pouvoirs généraux de la commission d'examen, il avait été recommandé que cette dernière puisse proroger l'audience d'un an ou deux ans si l'infraction désignée est une infraction contre la personne. Je comprends qu'on reconnaît ainsi le tort qui peut avoir été causé par l'infraction, mais on semble faire fi des commentaires de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Winko*. Selon la Cour, il est possible que la condition mentale d'un accusé ait peu à voir avec sa condition au moment de commettre l'infraction. Toujours selon la Cour, la nature de l'infraction commise par une personne atteinte de troubles mentaux devrait avoir peu d'effet sur la décision de la commission au moment de l'audience visant à déterminer la décision à prendre.

It would seem that by simply linking the delay to the nature of the index offence, you are not recognizing the fact that the person committed that offence while ill. Certainly the nature of the index offence is not necessarily linked to the degree of illness that the person suffers. Sometimes, very ill people who may not be in a position to recover might commit trivial offences, and people who have an illness that can be treated and might respond quickly and effectively to a course of treatment may have committed the most serious of personal injury offences.

It was not touched on in great detail in the bill. It was commented on in the materials I was provided through this committee. The idea of the board not being able to bind third parties, as they are characterized by the standing committee, is something with which I would take issue. We have had a number of decisions in the last few years touching on the review board's ability to bind a party other than the accused person, and the courts have concluded that, by the current wording of section 672, the only party, if you will, that is bound by the disposition is in fact the accused person. It seems that when we have a situation where multiple parties are appearing before a tribunal, to the best of my knowledge, this is the only legal proceeding in Canada where only one party can be bound by the disposition. That is a bit unsettling, particularly when you have a situation where a party can make an application, be granted standing and have input into the disposition of a review board, but cannot be compelled to give effect to that disposition or be held responsible for implementing it. That is of concern.

The final comments I would like to make relate to the content of Bill C-10 as it relates to the proposed offence and arrest process, the proposed offence of failing to comply with a disposition. I would respectfully submit that this does nothing but continue, now on a national basis, to perpetuate the criminalization of the mentally ill. You may well have individuals who have as a term of a conditional discharge that they maintain their good mental health and, through no action of their own, just the course of their illness, become ill. Technically, that would result in a person being charged simply because they could become ill. It is not something they have done and it is not that they have decided they will do something or have chosen a course of action that has resulted in someone believing they have violated a disposition. It is simply the course of their illness. Sometimes, the illnesses that result in people being found not criminally responsible are ones that respond well to medication, but on occasion, the medication has to be tweaked because of recurrence of the illness. To have that constitute an offence seems a bit barbaric, in my view.

The proposed course of action, that a person whom a police officer has reasonable grounds to believe has breached the disposition shall be arrested and taken before a justice, again seems to create a situation where you are criminalizing a mental illness and the resultant conduct. The course already set out in the code in relation to the return to the hospital seems a more reasonable and therapeutic approach to dealing with circumstances of illness as opposed to new offences. I appreciate that if a person is, while on discharge or subject to a

En établissant un lien entre la prorogation et la nature de l'infraction, il semble que l'on ne reconnaît pas le fait que la personne a commis l'infraction au moment où elle souffrait de troubles. La nature de l'infraction n'est pas nécessairement liée à la gravité des troubles. Il arrive qu'une personne qui souffre de troubles sévères dont elle n'est pas en mesure de guérir commette une infraction mineure, et qu'une personne qui est atteinte de troubles pouvant être traités et qui réagirait rapidement et efficacement à un traitement commette une infraction grave contre la personne.

Le projet de loi n'aborde pas cette question en détail. On en parle dans les documents que le comité m'a transmis. Je m'élève contre l'idée que la commission ne soit pas en mesure de lier les tiers, comme les appelle le comité permanent. Ces dernières années, il y a eu un certain nombre de décisions relatives à la capacité de la commission d'examen de lier une autre partie que l'accusé. Les tribunaux ont conclu, selon le libellé actuel de l'article 672, que la seule partie, si vous voulez, que la décision engage est l'accusé. Pour autant que je sache, c'est la seule procédure au Canada où la décision ne lie qu'une partie même si plusieurs parties comparaissent. C'est un peu troublant qu'une partie puisse faire une demande, être autorisée à comparaître et contribuer à la décision de la commission d'examen, sans toutefois être obligée ou tenue responsable d'appliquer la décision. C'est problématique.

Mes derniers commentaires ont trait au contenu du projet de loi C-10 en ce qu'il touche le processus d'arrestation et l'infraction pour défaut volontaire de se conformer à une décision. À mon humble avis, on ne fait que perpétuer, à l'échelle nationale désormais, la criminalisation des troubles mentaux. Une personne pourrait être libérée à condition de maintenir une bonne santé mentale, puis se mettre à souffrir de troubles, pour des raisons indépendantes de sa volonté, seulement parce que ses troubles progressent. Techniquement, cette personne pourrait être inculpée simplement parce qu'elle s'est mise à souffrir de troubles. Elle n'a rien fait ni décidé de faire quelque chose qui pourrait donner l'impression qu'elle n'a pas respecté une décision. Seulement, sa maladie a progressé. Parfois, les troubles dont souffrent les personnes déclarées non criminellement responsables peuvent être traités grâce à des médicaments. Cependant, à l'occasion, il faut ajuster la médication à cause de la récurrence des troubles. Considérer cela comme une infraction me paraît un peu barbare.

La démarche proposée dans le projet de loi, qui veut qu'un agent de police ayant des motifs raisonnables de croire que l'accusé a contrevenu à la décision arrête l'accusé et le conduise devant un juge de paix, favorise encore une fois la criminalisation des troubles mentaux et des comportements qu'ils engendrent. La démarche prévue par le Code à l'heure actuelle, qui consiste à conduire la personne à l'hôpital, semble une approche plus raisonnable et thérapeutique que celle consistant à inculper la personne d'une nouvelle infraction. Je suis conscient que si une

disposition of any type, alleged to have committed a new offence, then that certainly kicks in the other provisions of the Criminal Code in relation to release, et cetera, but because of the new offence, not the violation of the disposition.

I would certainly express negative comments in relation to the proposed new offence and arrest processes.

I have pretty well burned up my time, Madam Chair, and I will be happy to answer questions now.

The Chairman: You suggest that a review board should be able to grant a stay of proceedings to a permanently unfit accused. However, as that amounts essentially to a final disposition, should it not be ordered by a court?

Mr. Jeffcock: I did not refer to a stay; I referred to an absolute discharge. I do not believe that the review board would have the power to grant a stay in any event. I would suggest that it might well be more appropriate for the board simply to have the power to grant an absolutely discharge, in the same manner as they do with a person who is not criminally responsible. Many, if not all, the people who are unfit would, if they became fit, be found to be not criminally responsible. We can accept that. If they are so ill that they are not capable of standing trial, chances are their illness impacted on them to the extent that they would not be capable of being found criminally responsible for their actions. There would not be a significant difference in the result in the long run. The only difference would be that there is no factual finding by a court that the person committed the underlying offence. I would suggest that there is no policy reason for the board not to have the ability to grant the absolute discharge.

Senator Milne: On that same point, it is my understanding that you cannot grant an absolute discharge to someone who is not fit to be tried. In other words, an absolute discharge comes after guilt has been established, and that has to be before a court. Only a court, as I understand it, can grant an absolute discharge.

Mr. Jeffcock: Perhaps there is a bit of confusion. Once people have been found not criminally responsible and their dispositions are reviewed annually by a review board, the board can grant an absolute discharge. In relation to the unfit accused, the board has no power, nor does the court have any power at the moment, to grant an absolute discharge.

Senator Milne: We were told by both the minister yesterday and his legal beagle that a judicial stay of proceedings is similar in terms of consequences to an absolute discharge.

Mr. Jeffcock: That is his opinion, but a legal stay as proposed in Bill C-10 is discretionary, and that is a concern. The wording is that the court "may." Throughout, the word is "may," not "shall." When one looks at the current wording in relation to dispositions under section 672.54, the board or court considering

personne est présumée avoir commis une nouvelle infraction alors qu'elle était en libération ou assujettie à une autre décision, les autres dispositions du Code criminel relatives à la libération entrent en vigueur, et ce, parce qu'il y a eu nouvelle infraction et non contravention à une décision.

Je m'oppose aux processus proposés pour les nouvelles infractions et l'arrestation.

Mon temps est écoulé, madame la présidente. Je répondrai à vos questions avec plaisir.

La présidente : Vous suggérez que la commission d'examen soit en mesure d'accorder une suspension d'instance à un accusé inapte de façon définitive. Toutefois, comme il s'agit essentiellement d'une décision définitive, est-ce que cela ne devrait pas être ordonné par un tribunal?

M. Jeffcock : Je ne faisais pas référence à une suspension, mais à une libération inconditionnelle. Je ne crois pas que la commission d'examen puisse, en aucun cas, accorder de suspension. Je pense qu'il serait plus approprié qu'elle ait la capacité d'accorder une libération inconditionnelle, comme elle le fait dans le cas des personnes non criminellement responsables. La majorité, sinon la totalité, des personnes inaptes seraient déclarées non criminellement responsables si elles devenaient aptes. Jusque là, ça va. Si la gravité des troubles d'une personne fait qu'elle ne peut pas comparaître, il est probable qu'elle ne serait pas déclarée criminellement responsable de ses actes. En fin de compte, le résultat serait pratiquement le même. La seule différence, c'est que le tribunal n'aura pas tiré de conclusion de fait déterminant si la personne a commis l'infraction sous-jacente. J'estime qu'aucune raison politique ne justifie que la commission n'ait pas la capacité d'accorder une libération inconditionnelle.

Le sénateur Milne : À cet égard, je crois comprendre que l'on ne peut pas accorder de libération inconditionnelle à une personne jugée inapte à subir un procès. En clair, la libération inconditionnelle vient après qu'on a établi la culpabilité, et cela se passe devant un tribunal. Seul un tribunal, à ce que je sache, peut accorder une libération inconditionnelle.

M. Jeffcock : Il semble régner une certaine confusion. La commission qui examine annuellement la décision d'un tribunal de déclarer une personne non criminellement responsable peut accorder la libération inconditionnelle. En ce qui concerne l'accusé inapte, la commission n'a pas le pouvoir, et le tribunal non plus à l'heure actuelle, d'accorder la libération inconditionnelle.

Le sénateur Milne : Le ministre et son expert en la matière nous ont tous les deux dit hier que les conséquences d'une suspension d'instance étaient semblables à celles d'une libération inconditionnelle.

M. Jeffcock : C'est leur opinion. La suspension proposée dans le projet de loi C-10 est discrétionnaire, voilà le problème. Selon le libellé, le tribunal « peut ». On emploie le mot « peut »; la notion d'obligation est absente. Par contre, à l'article 672.54, on peut lire que le tribunal ou la commission d'examen rend une décision

the person shall grant an absolute discharge if that person is not a significant threat. That is in relation to people who are found not criminally responsible.

My comment is that for an individual who is unfit, you are simply compounding the legal hoops through which that person who has no understanding of the process to begin with must jump. That is why they are unfit. People who are unfit and will not become fit, which is what we are dealing with, permanently unfit, had they been fit, would have been found not criminally responsible in all likelihood, so why is it a policy issue as to whether or not the board grants an absolute discharge to this Ms. Smith who has been found not criminally responsible or unfit? I do not see why it would be a policy concern. The only difference or distinction between unfit and NCR is that the NCR person has been established beyond a reasonable doubt to have not committed the index offence. That has not been established yet with the person who is unfit, so why there would be a policy against it is of concern.

The Chairman: You also suggest that reviews boards should be able to bind third parties.

Mr. Jeffcock: Very much so.

The Chairman: What type of obligations would you suggest should be imposed and what consequences could there be to not abiding by the board's order?

Mr. Jeffcock: What consequences would flow to the third party? Would it be an offence not to comply? Is that what you mean?

The Chairman: Yes.

Mr. Jeffcock: If a third party is bound by the disposition and chooses not to follow it, at least they can be brought back to court, and mandamus could be used to compel the party to comply with the disposition, whereas at present, there is nothing that can be done. Obviously the act could be changed to make it an offence, but that would seem inappropriate. When you have a legal obligation, particularly as a government agency, to conduct yourself in a certain manner and you do not, the person who is aggrieved can go back to court and pursue mandamus to force compliance.

Senator Andreychuk: Why would you want it specifically in there when we are probably talking about government agencies?

Mr. Jeffcock: Because at the moment it is not, and over the last couple of years the courts have been asked to consider the issue and have concluded definitely that the wording of section 672.54 is, at present, binding only on the accused person. Although I cannot speak to the experience of other provinces, in Nova Scotia, sometimes government agencies responsible for providing financial or housing assistance to people who suffer from mental illness seek standing as a party before the board to make representations and put forth propositions about the capacity of the person to live in the community. Their opinions may differ significantly from those who treat the accused person,

portant libération inconditionnelle de l'accusé si le tribunal ou la commission est d'avis qu'il ne représente pas un risque important. Cette décision vise les personnes qui sont déclarées non criminellement responsables.

Je pense que le projet de loi augmente les difficultés juridiques auxquelles se heurte la personne inapte qui ne comprend même pas ce qui se passe. Les personnes qui sont inaptes et dont la condition ne changera pas — et c'est de cela dont il est question, des personnes inaptes de façon définitive —, si elles avaient été aptes, auraient vraisemblablement été déclarées non criminellement responsables. Pourquoi serait-ce un enjeu politique que de permettre à la commission d'accorder une libération inconditionnelle à M. Untel qui a été jugé non criminellement responsable ou inapte? Je ne vois pas pourquoi on en ferait une question politique. La seule distinction entre une personne inapte et une personne non criminellement responsable, c'est qu'il a été établi au-delà de tout doute raisonnable que la personne non criminellement responsable n'a pas commis l'infraction désignée. Cela n'a pas encore été établi pour la personne inapte. Alors, pourquoi en faire une question politique?

La présidente : Vous recommandez aussi que les commissions d'examen puissent imposer des obligations aux tierces parties.

M. Jeffcock : Oui, c'est exact.

La présidente : Quel genre d'obligations faudrait-il imposer selon vous et quelles pourraient être les conséquences de ne pas respecter une ordonnance de la commission?

M. Jeffcock : Quelles seraient les conséquences pour la tierce partie? Le non-respect serait-il une infraction? Est-ce ce que vous voulez dire?

La présidente : Oui.

M. Jeffcock : Si une tierce partie liée par une disposition choisit de ne pas la respecter, on pourrait ramener la tierce partie en cour et recourir au mandamus pour l'obliger à se conformer à la disposition. Actuellement, on ne peut rien faire. Évidemment, on pourrait modifier la loi pour en faire une infraction, mais cela semblerait inapproprié. Lorsque vous avez l'obligation légale, particulièrement en tant qu'organisme gouvernemental, de vous comporter d'une certaine façon et que vous ne le faites pas, la personne lésée peut retourner en cour et recourir au mandamus pour forcer le respect.

Le sénateur Andreychuk : Pourquoi voulez-vous que cela soit prévu de façon précise alors que nous parlons probablement d'organismes gouvernementaux?

M. Jeffcock : Parce que en ce moment ce n'est pas prévu et ces dernières années les tribunaux ont dû se pencher sur la question et ont conclu de façon définitive que le libellé de l'article 672.54, sous sa forme actuelle, ne lie que l'accusé. Je ne peux parler de ce qui se passe dans les autres provinces, mais en Nouvelle-Écosse les organismes gouvernementaux devant aider les malades mentaux, tant financièrement que pour le logement, demandent parfois à avoir la qualité de partie devant la commission pour faire des représentations et formuler des propositions quant à la capacité d'intégration des personnes. Leurs opinions peuvent être très différentes de ceux qui traitent l'accusé, mais si la commission

but if the board were to decide that the accused person should be granted a conditional discharge, there is no capacity to require that government agency to provide housing or funding to the person, even though they may qualify.

Senator Andreychuk: That has been one of the difficulties in the sphere of criminal law. Youth justice is riddled with preventive services that are supposed to be provided, but in practice there are very few of those services available because we run out of them quickly. There shall be assessments, but there is only one person who does them, so you have to wait 40 days for an assessment. There is an array of possible opportunities for the rehabilitation of a young person, but, of course, they are not there. That has been the conundrum of enforcement for governments in both mental health and criminal justice. Why would you particularly want to have that legal liability in this case?

Mr. Jeffcock: I do not know that it is the legal liability, but if it is included in the code and the court recognizes that a party can be compelled, you have the ability to go to court to seek mandamus.

You mentioned the Youth Criminal Justice Act. When the Young Offenders Act came into force, it took litigation to get a youth facility built in Nova Scotia. The initial response there was to house young offenders in a separate block in provincial jails. That was not in the spirit of the act and litigation by one of my colleagues resulted in the government building a youth facility.

In Nova Scotia, primarily due to financial restrictions, there has often been a stretching of resources to try to fit the wording of the legislation, if not the spirit. Our current problem is that the Department of Community Services, which runs a program called Community Supports for Adults, has to be dragged into any sort of cooperation with people from the forensic system.

As I am sure you will hear from other witnesses, there is a great deal of stigma attached to anyone who suffers from a mental illness. The irony is that people who deal with persons with mental illness attach the same stigma to anyone labelled as a "forensic patient." That compounds the difficulties. There is an active attempt not to provide services to forensic patients.

Senator Andreychuk: I know what you are getting at, and it is the same problem I faced in the youth justice system, or criminal law per se. The dilemma is that the ability to compel is in terms of one person, not the institution. Those whom I did compel were generally the people in charge of the file, when the real problem was the lack of resources and political will at a higher level.

Mr. Jeffcock: I will not argue with that. As much as criminal offenders as a group do not have a great deal of political clout, the mentally ill also do not have a great deal of political clout, and forensic clients have even less, because within the mental health programs of each province they face the stigma attached to that.

Senator Andreychuk: You said we are talking about a small number of people.

décide que l'accusé devrait bénéficier d'une libération conditionnelle, rien n'oblige l'organisme gouvernemental à lui fournir un logement ou de l'argent, même s'il pourrait être admissible.

Le sénateur Andreychuk : C'est une des difficultés dans le domaine du droit criminel. Le système de justice pour les jeunes regorge de services de prévention qui sont censés être fournis, mais en pratique très peu le sont, car les ressources sont vite épuisées. Il doit y avoir des évaluations, mais comme une seule personne peut les faire, il faut attendre 40 jours. Il existe tout un éventail de possibilités de réadaptation pour les jeunes, mais, bien sûr, on n'y a pas accès. C'est le problème qu'ont les gouvernements en ce qui concerne l'application de la loi en droit de la santé mentale et en droit criminel. Pourquoi voudriez-vous avoir cette responsabilité légale dans ce cas-ci?

M. Jeffcock : Je ne sais pas s'il s'agit de la responsabilité légale, mais si cela est prévu dans le code et que la cour reconnaît qu'on peut forcer une partie, on peut aller en cour pour recourir au mandamus.

Vous avez parlé de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Lorsque la Loi sur les jeunes contrevenants est entrée en vigueur, il a fallu un litige pour faire construire un centre pour les jeunes en Nouvelle-Écosse. Au départ, la solution préconisée consistait à loger les jeunes contrevenants dans une aile séparée des prisons provinciales. Cela allait à l'encontre de l'esprit de la loi et c'est une poursuite intentée par un de mes collègues qui a amené le gouvernement à construire un centre pour les jeunes.

En Nouvelle-Écosse, principalement à cause des compressions budgétaires, il a souvent fallu étirer les ressources pour tenter de respecter le libellé de la loi, sinon l'esprit. Actuellement, notre problème est qu'il faut forcer le ministère des Services communautaires, qui administre un programme de soutien pour les adultes, à collaborer avec les intervenants du système judiciaire.

Comme d'autres témoins vous diront sûrement, il y a beaucoup de préjugés au sujet de la maladie mentale. Ce qui est ironique, c'est que ceux qui s'occupent des personnes atteintes de maladie mentale ont les mêmes préjugés à l'endroit des « patients judiciaires ». Cela exacerbe le problème. On tente activement de ne pas fournir de services aux patients judiciaires.

Le sénateur Andreychuk : Je sais où vous voulez en venir et je faisais face au même problème dans le système de justice pour les jeunes, ou le droit criminel proprement dit. Le dilemme, c'est qu'on peut contraindre une personne et non l'institution. Généralement, ce sont les responsables des dossiers que j'ai forcés d'agir, alors que le vrai problème découlait du manque de ressources et de volonté politique au niveau supérieur.

M. Jeffcock : Je ne contesterai pas cela. Les criminels n'ont pas de poids politique, les malades mentaux non plus et les patients judiciaires encore moins, parce qu'ils font face aux préjugés qui s'y rattachent dans les programmes de santé mentale de chaque province.

Le sénateur Andreychuk : Vous avez dit qu'il y avait peu de personnes visées.

Mr. Jeffcock: In relation to “unfits.”

Senator Andreychuk: This is one attempt to bring in a better process than we have previously had. Would you agree with that?

The problems we are trying to address through this proposed legislation are really a small part of a larger problem of lack of real and adequate services for people with mental disabilities.

Mr. Jeffcock: In the United States since the 1960s, and in Canada since the 1990s, as there was a move toward community-based mental health programming as opposed to providing services through hospitals, there has been an increase in the number of people found to be not criminally responsible, or its predecessor, found to be insane.

In Nova Scotia the numbers are staggering. It is not because there has been some kind of epidemic in Nova Scotia that has caused more and more people to suffer severe illness; it is that more and more people are not able to adequately access proper treatment and, as a result, find themselves without appropriate housing and/or appropriate health care and their illnesses are exacerbated. Their conduct, which previously might have been referred back to their attending psychiatrist, brings them to the attention of the police.

In 1992-93 we had 37 people in Nova Scotia who were found not criminally responsible. In March 2003 we had 100. There has not been a parallel increase in mental illness in the province of Nova Scotia over that time, but more and more people who were previously in hospitals have been trying unsuccessfully to obtain services in the community.

With regard to the nature of offences that people have committed, 10 or 12 years ago the vast majority of people who were not criminally responsible were charged with serious offences. Now they are charged with things like mischief, uttering threats and resisting arrest. The most outstanding case that I can recall is that of a person who was charged with damaging trees in the city of Halifax. He was pulling leaves off a tree and a policeman arrested him for that. He was found not criminally responsible. That is the criminalization of the mentally ill.

Yes, I believe that it comes about as a result of lack of access to services.

You asked about an attempt to improve the law. That was obviously the goal. There would be no point in trying to make a law worse than it was.

With respect to streamlining, when I said we do not have a large number, I was talking about permanently unfit persons in Canada.

The amendments in relation to either granting a judicial stay or some other mechanism to get them out of the system was an attempt to improve the current system, under which a person stays for ever under the jurisdiction of the review board, despite the fact that he or she might not present a significant public threat.

M. Jeffcock : Par rapport aux personnes ineptes.

Le sénateur Andreychuk : Nous tentons ici de mettre en place un meilleur processus que les précédents. Êtes-vous d'accord?

Les problèmes que nous tentons de régler avec ce projet de loi ne représentent qu'une infime partie du problème plus important qu'est le manque de services concrets et adéquats à l'intention des personnes atteintes de maladie mentale.

M. Jeffcock : Depuis les années 60 aux États-Unis et les années 90 au Canada, la tendance visant à fournir les programmes de santé mentale dans les collectivités plutôt que dans les hôpitaux a entraîné un accroissement du nombre de personnes déclarées non criminellement responsables ou, comme on disait autrefois, déclarées aliénées.

En Nouvelle-Écosse, les chiffres sont stupéfiants. Il n'y a pas eu d'épidémie en Nouvelle-Écosse qui aurait entraîné une hausse du nombre de personnes atteintes de maladies graves. Cependant, de plus en plus de personnes ne réussissent pas à se faire traiter adéquatement et, par conséquent, se retrouvent sans logement adéquat ou sans les soins de santé nécessaires, ce qui exacerbe leurs maladies. Leur comportement, qui anciennement aurait été signalé à leur psychiatre, attire maintenant l'attention de la police.

En 1992-1993, 37 personnes ont été jugées non criminellement responsables en Nouvelle-Écosse. En mars 2003, il y en a eu 100. On ne constate pas une hausse parallèle des cas de maladie mentale dans la province durant cette période, mais de plus en plus de personnes qui étaient auparavant hospitalisées tentent en vain d'obtenir des services dans la collectivité.

Pour ce qui est de la nature des infractions commises, il y a 10 ou 12 ans la vaste majorité des personnes non criminellement responsables étaient accusées d'infractions graves. Maintenant, elles sont accusées de méfaits, de proférer des menaces et de résister à une arrestation. Le cas le plus marquant qui me vient à l'esprit est celui d'une personne qui a été accusée d'endommager les arbres dans la ville de Halifax. Il arrachait les feuilles d'un arbre et un policier l'a arrêté. Il a été jugé non criminellement responsable. C'est cela la criminalisation des malades mentaux.

Oui, je crois que tout se résume par un manque d'accès aux services.

Vous m'avez demandé si c'était une tentative d'améliorer la loi. Cela était évidemment le but. On n'aurait pas intérêt à empirer une loi.

Pour ce qui est de la rationalisation, quand j'ai dit que le nombre était peu important, je parlais des personnes inaptes en permanence au Canada.

Les modifications visant à permettre d'ordonner la suspension de l'instance ou d'établir un autre mécanisme pour les sortir du système représentaient une tentative pour améliorer le système actuel dans le cadre duquel les personnes continuent de relever de la commission d'examen, même si elles ne présentent pas une menace publique importante.

My comments indicated that, simply, I do not think it was the most efficient improvement that could have been utilized. I suggest it would have been better to allow the review board, when considering the person's case on an annual basis, to grant an absolute discharge if they believed that the person, although still unfit, was not a significant threat to the safety of the public. That would be more streamlined and effective.

You have to consider that the makeup of the review board is different from that of a court, which has a presiding judge with, typically, no psychiatric training. That is why you often see courts refer the accused to the board for disposition, because they wish to allow the board, which has the special expertise, the opportunity to make that disposition. Referring it back to a court for a judicial stay would seem to create a withdrawal from the expertise of the review board. The situation would not be such that the review board would make a recommendation to the court that the person should be discharged absolutely or that a stay should be entered. It simply goes back to the court and the court may hold a hearing and grant a stay. It would not be based on the mental health condition or the risk posed, but rather it would be a legal assessment only, as opposed to a legal assessment in combination with the recommendations of the review board.

Senator Andreychuk: Do you know of any cases where a person committed a crime, was adjudged unfit to stand trial by the time they reached court, was committed to stand trial and convicted of the offence?

Mr. Jeffcock: I am not aware of any situation where a person who was unfit to stand trial then became fit and was convicted, as opposed to being found not criminally responsible.

Senator Andreychuk: Do you know of cases where they were acquitted? In other words, the person may have been sane and totally fit at the time of committing the offence, then become unfit later, were treated and had to stand trial for the offence.

Mr. Jeffcock: I am aware of cases where people have been charged with offences, have appeared in court, were referred for an assessment and then found to be unfit. They recovered their fitness, were referred back to court and subsequently found not criminally responsible. It was established that they committed the offence but were mentally ill and did not appreciate the nature or quality of their act. I am aware of people who have gone to trial and been acquitted, but I am not aware of people who have gone back to court for trial and been found guilty.

In the material provided, I did note the comments on the increase in the number of people who utilize the defence of being not criminally responsible. In many cases it may be a misnomer, because it is often not raised by the accused person. People may not want to have a finding of not criminally responsible, because otherwise they may be getting a year's probation and living in the community and they are gone. If they are found not criminally responsible, far more onerous dispositions and results are incurred, such as hospitalization, et cetera.

Quite often, the Crown raises that issue after it has established that the person has committed the act.

Je voulais simplement dire qu'à mon avis, ce n'est pas la meilleure amélioration qui soit. Je crois qu'il aurait été préférable de permettre à la commission d'examen, dans son examen annuel des dossiers, d'accorder une libération inconditionnelle si elle est d'avis que la personne, bien qu'inapte, ne pose pas une menace importante à la sécurité du public. Cela serait plus simple et plus efficace.

Il faut tenir compte que la commission d'examen n'est pas constituée de la même façon qu'une cour, qui est présidée par un juge qui généralement n'a pas de formation psychiatrique. Voilà pourquoi il n'est pas rare que les cours renvoient un accusé à une commission, parce qu'elles souhaitent de permettre à la commission, qui a l'expertise nécessaire, de trancher. Renvoyer le cas à la cour pour une suspension d'instance semblerait se priver de l'expertise de la commission d'examen. Cette dernière ne pourrait pas recommander à la cour de procéder à une libération inconditionnelle ou de procéder à une suspension. On renverrait l'affaire à la cour qui pourrait tenir une audience et ordonner une suspension. On ne se baserait pas sur la santé mentale ou le risque posé, mais uniquement sur une évaluation juridique, par opposition à une évaluation juridique combinée aux recommandations de la commission d'examen.

Le sénateur Andreychuk : Avez-vous eu connaissance d'un cas où une personne qui a commis un crime a été jugée inapte à subir son procès, puis quand l'affaire a été entendue, la personne a été renvoyée à procès et a été condamné pour l'infraction?

M. Jeffcock : Je ne suis pas au courant qu'une personne inapte à subir son procès soit devenue apte puis condamnée, plutôt que d'avoir été jugée non criminellement responsable.

Le sénateur Andreychuk : Avez-vous eu connaissance d'un cas où il y aurait eu acquittement? En d'autres mots, la personne aurait pu être saine d'esprit et apte au moment de l'infraction, puis devenir inapte, recevoir un traitement et être renvoyée à procès pour l'infraction.

M. Jeffcock : Je sais que des gens accusés d'avoir commis des infractions se sont présentés devant les tribunaux, ont été renvoyés pour une évaluation et ont été jugés inaptes. Ils sont revenus aptes, ont été renvoyés à la cour et jugés non criminellement responsables. On a établi qu'ils avaient commis l'infraction, mais qu'ils souffraient d'une maladie mentale et ne comprenaient pas la nature et le sérieux de leurs actes. Je sais que des gens sont allés en cour et ont été acquittés, mais je ne connais pas de cas où des gens qui sont retournés en cour ont été trouvés coupables.

Dans le matériel fourni, j'ai indiqué que de plus en plus de gens invoquaient comme défense qu'ils n'étaient pas criminellement responsables. Dans bien des cas ce pourrait être une erreur d'appellation, parce que ce n'est pas l'accusé qui invoque cette défense. Il est possible que des gens ne souhaitent pas qu'on les trouve non criminellement responsables, parce que autrement ils peuvent obtenir une année de probation dans la collectivité et tout se termine là. S'ils sont jugés non criminellement responsables, il en résulte des conséquences plus lourdes, comme l'hospitalisation.

Souvent, c'est la Couronne qui soulève cette question après avoir établi que l'accusé a commis l'acte.

Senator Mercer: As a fellow Nova Scotian I am always pleased to see people from my home province appear before the committee. It would seem from your comments that you were not quite sure why you were invited to appear. The quality of the debate we are having should give you the answer — the high regard in which the Nova Scotia Legal Aid Commission is held by the Senate.

You may have partially answered my question. I am confused as to whether this proposed legislation is truly needed at this time. In your opinion, if it is not needed, why is that? What will happen to the people at whom this is aimed? What will happen to those in Nova Scotia? You mentioned that the number of cases has increased significantly in recent years, not in terms of major cases but in what might be called “lesser offence” cases.

Mr. Jeffcock: The proposed legislation touches on many different areas of the issue. Clearly it is required now as a result of the Supreme Court of Canada decision in *Demers* in respect of an unfit accused person. I would think something will happen in June of this year, one way or the other. The bill has not passed yet. In Nova Scotia I have a few clients who are unfit. One case before the Crown in the Annapolis Valley will be back before the court on May 4, when the charge will be withdrawn, even though the *prima facie* case is still there. It is likely that the person will never regain fitness and will not be a significant threat to the community. He remains in the East Coast Forensic Hospital because there is no suitable housing available, although he is on a wait list. As I said to Senator Andreychuk, Community Supports for Adults in Nova Scotia will not consider people released from the forensic hospital because they have a place to live and so do not need any help. That is their attitude. That particular person's case has been referred to Adult Protection. It has been made known that the charge will be withdrawn on May 4, which means that from the perspective of the East Coast Forensic Hospital, he will no longer be under the jurisdiction of the review board and so he will walk out the door. It seems that he will not fall through the cracks in the system because they will find him a placement. It is ironic that he has had a conditional discharge for three to four years. The legal tribunal that has adjudged his risk deems him not to be a risk but it cannot give an absolute discharge. He should be living in the community, but because of the attitude within the administration of a provincial program he remains with severe restrictions on his liberty that should not be in place. Adult Protection has been able to access a placement for him outside the forensic system.

In response to your question about what will happen, I can tell you about that fellow, but I cannot tell you what will happen to others. Across Canada, the *Demers* decision will become significant in other cases from June forward. Some people will hope to find placements, while others who are no longer properly held will likely walk out the front door.

Senator Callbeck: I would like to have your comments on the victim impact statement in light of the changes that are proposed in Bill C-10. As you know, the review board would have more powers. For example, they would have to advise the victims of

Le sénateur Mercer : En tant que Néo-Écossais, je suis toujours content de voir des gens de ma province comparaître devant le comité. Il semblerait d'après vos commentaires que vous ne saviez pas pourquoi nous vous avons invité à témoigner. La qualité du débat qui se tient actuellement devrait vous donner la réponse — le grand respect que porte le Sénat à la Nova Scotia Legal Aid Commission.

Vous avez peut-être partiellement répondu à ma question. Je me demande si nous avons vraiment besoin de ce projet de loi en ce moment. À votre avis, s'il n'est pas nécessaire, pourquoi ne le serait-il pas? Qu'arrivera-t-il aux personnes à qui il s'adresse? Qu'arrivera-t-il aux personnes en Nouvelle-Écosse? Vous avez dit que le nombre de cas a considérablement augmenté ces dernières années, non pas le nombre de cas graves, mais les cas d'infractions moindres.

M. Jeffcock : Le projet de loi porte sur différents angles de la question. Il est clairement requis maintenant par suite du jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Demers* concernant un accusé inapte. Je m'imagine qu'il se produira quelque chose en juin cette année, d'une façon ou d'une autre. Le projet de loi n'a pas encore été adopté. J'ai quelques clients inaptes en Nouvelle-Écosse. Une affaire dont est saisie la Couronne dans la vallée de l'Annapolis sera de retour devant la cour le 4 mai, quand l'accusation sera retirée, même si la preuve *prima facie* demeure. La personne ne reviendra probablement jamais apte et ne posera pas un risque important à la collectivité. Il demeure à la East Coast Forensic Hospital, car aucun logement adéquat n'est disponible, mais son nom est sur une liste d'attente. Comme je l'ai dit au sénateur Andreychuk, le programme de soutien pour les adultes de la Nouvelle-Écosse ne s'occupe pas des personnes qui obtiennent leur congé de l'hôpital judiciaire, car ils ont un endroit où rester et n'ont donc pas besoin d'aide. C'est leur attitude. Le dossier de cette personne a été renvoyé au programme de soutien pour les adultes. On a indiqué que l'accusation sera retirée le 4 mai, ce qui signifie, du point de vue de la East Coast Forensic Hospital, que cette personne ne relèvera plus de la commission d'examen et on lui donnera son congé. Il semble qu'il ne sera pas laissé pour compte, car on lui trouvera un placement. Cette personne a obtenu une libération conditionnelle il y a trois ou quatre ans. Le tribunal a évalué qu'il ne posait de risque, mais ne peut lui donner une libération inconditionnelle. Il devrait vivre dans la collectivité, mais à cause de l'administration d'un programme provincial sa liberté demeure limitée. Le programme de protection pour les adultes a réussi à lui obtenir un placement à l'extérieur du système judiciaire.

Vous me demandez ce qui arrivera. Je peux vous répondre au sujet de cette personne en particulier, mais je ne peux vous dire ce qui arrivera aux autres. D'un bout à l'autre du Canada la décision *Demers* aura d'importantes incidences sur d'autres cas à partir du mois de juin. Certaines personnes espéreront trouver un placement, alors que d'autres, qui ne sont plus correctement détenues, pourront vraisemblablement sortir par la grande porte.

Le sénateur Callbeck : J'aimerais entendre vos commentaires sur la Déclaration de la victime, compte tenu des amendements proposés au projet de loi C-10. Comme vous n'êtes pas sans le savoir, la commission d'examen aurait un pouvoir accru. Par

their ability to file a statement. The court and the review board would have the discretion to adjourn the hearing while that statement is prepared. In other words, they could make the decision on whether the case would be adjourned and could allow the victim impact statement to be read. Many changes are proposed and I would like your comments.

Mr. Jeffcock: The proposed legislation is certainly filled with changes in that regard, but from a practical viewpoint, to a practitioner, I do not think it will make a great deal of difference. Speaking personally, obviously when the person is before the court at the original hearing, the victim impact statements can be filed. Often, the materials from the Crown go to the review board, and that includes the victim impact statement.

The only significant change that I see occurring is in relation to the possibility of adjournments to allow the filing of the victim impact statement. Again, while that is a practical consideration from a realistic perspective, in Nova Scotia, I do not see that occurring often because we have a very good victim services program that is run through the Department of Justice.

I would be very surprised if we had a situation where, for instance, I was appearing with you as my client on April 14 for your disposition hearing, and the victim impact statement was not available, resulting in the need for an adjournment. I would be surprised to see that happen in my province.

I do not know that the biggest change would frequently occur. About the only thing that was in the amendments that I think would be utilized more is the notification to the victim of a hearing where the accused person might receive a discharge. I know that is something that the victims' support group often seeks to have.

Senator Callbeck: What about the fact that it allows the review board to decide whether the victim impact statement will be read rather than filed?

Mr. Jeffcock: Again, while it may not be set out in the legislation, our board has never prevented victims from reading their victim impact statement. I had a hearing quite recently, quite a high-profile one, involving a case where the accused had caused the death of another person 10 or 12 years ago. The family was there for this hearing and read again a victim impact statement into the record about the impact that my client's actions had had, not only, obviously, on their brother but on the family. It has not something I have ever seen the board reject, even though it was not expressed in the legislation.

I do not see much of a practical change, certainly. It is comforting, I am sure, to victims and to victims' rights groups to see it in the proposed legislation; but in our province, from a practical sense it will not make a dramatic change.

exemple, elle devrait informer les victimes de leur capacité de soumettre une déclaration. Les tribunaux et la commission d'examen pourraient à leur discrétion ajourner l'audience pendant la préparation de la déclaration. Autrement dit, ils pourraient décider s'il y a lieu d'ajourner la cause et de permettre la lecture de la Déclaration de la victime. De nombreux amendements sont proposés et j'apprécierais vos commentaires.

M. Jeffcock : Le projet de loi proposé est certainement truffé d'amendements à cet égard, mais d'un point de vue pragmatique, en tant qu'intervenant, je ne pense pas que cela fera beaucoup de différence. À mon avis, il est évident que lorsque la personne comparaît à la première audience, la Déclaration de la victime peut être déposée. Souvent, les documents de la Couronne sont transmis à la commission d'examen, y compris la Déclaration de la victime.

Le seul changement important que j'entrevois concerne la possibilité d'ajournements pour permettre le dépôt de la Déclaration de la victime. Encore une fois, bien que ce soit là une considération pragmatique d'un point de vue réaliste, en Nouvelle-Écosse, je ne pense pas que cela risque de se produire souvent parce que nous avons un excellent programme de services aux victimes, qui relève du ministère de la Justice.

Par exemple, supposons que vous soyez mon client et que nous nous présentions pour votre audience, le 14 avril, et que, faute de Déclaration de la victime, il soit nécessaire d'ajourner. Je serais très surpris que cela se produise dans ma province.

Je ne sais pas si le changement le plus important aurait une incidence très fréquente. À mon avis, le seul élément des amendements qui pourrait être utilisé régulièrement est celui qui a trait à la notification de la victime au moment d'une audience où l'accusé serait susceptible d'être relaxé. Je sais que c'est une mesure dont le groupe de soutien des victimes souhaiterait souvent disposer.

Le sénateur Callbeck : Et que penser du fait que cet amendement permet à la commission d'évaluation de décider si la Déclaration de la victime doit être lue plutôt que déposée?

M. Jeffcock : Encore une fois, bien que cela ne soit pas stipulé dans le projet de loi, notre commission n'a jamais empêché les victimes de lire leur Déclaration de la victime. Récemment, j'ai assisté à une audience pour une cause très délicate où l'accusé avait causé la mort d'une autre personne, il y a 10 ou 12 ans. La famille assistait à l'audience et elle a relu pour le procès-verbal la Déclaration de la victime, qui décrivait l'impact que les actes de mon client avaient eu non seulement, de toute évidence, sur leur frère, mais bien sur toute la famille. Je n'ai jamais vu la commission rejeter une telle déclaration, même si cela n'est pas encore prévu dans la loi.

Il est certain que je ne vois pas beaucoup de changements dans la pratique. Il est certainement rassurant pour les victimes et les groupes de défense des droits des victimes de constater la présence de cet amendement dans le projet de loi proposé, mais, dans notre province, dans la pratique, cela ne sera pas un changement remarquable.

Senator Milne: I am coming back to the question that Senator Bacon asked you, and that I followed through on. When I look at the bill, you are correct that a review board can give an absolute discharge. That is right, but it is always after a trial.

Mr. Jeffcock: Yes, to an NCR.

Senator Milne: An unfit person never gets to trial.

Mr. Jeffcock: That is right.

Senator Milne: A stay is how you put a stop to a proceeding before trial. This is the way you do it legally. You do it with a stay. Am I correct? You are the lawyer.

Mr. Jeffcock: It is one way that a proceeding can be stopped. Another way is the Crown can withdraw the charges.

Senator Milne: In that case, this person would never end up at any kind of a supervised facility.

Mr. Jeffcock: That is not true if a person is unfit and under the jurisdiction of the review board, and the disposition is made when that finding is made. The person comes to the court and the court says "You are unfit"; then they refer you to the review board, which again has to determine the issue of fitness; and if unfit, then the board has to make a disposition. At present, the disposition can either be a detention order in a hospital or a conditional discharge in the community, discharge upon conditions; it does not currently include an absolute discharge.

Senator Milne: You are right when you speak of proposed section 672.851. A stay there is discretionary. It says the review board "may." It would be certainly within the discretion of this committee to make an amendment that would allow a review board to automatically grant a stay if a person is permanently unfit. We would have to amend the bill. Historically, I believe a stay has only been ordered if it is in the interests of justice and it is a discretion remedy only after trial.

Mr. Jeffcock: Just a couple of points.

Senator Milne: I am sorry, before trial with the stay.

Mr. Jeffcock: First, madam senator, when you look at section 672.851, proposed subsection (1), I do not want to cloud the issue, but it says, of its own motion, a review board may recommend that the court having jurisdiction over the accused hold an inquiry. What I was commenting on about discretion is that as you go through the rest of the proposed section, the court may order a stay, but it does not have to. We are talking about a two-step process in here.

Le sénateur Milne : Je reviens à la question que le sénateur Bacon vous a posée et à laquelle j'ai donné suite. En examinant le projet de loi, vous avez raison de dire qu'une commission d'évaluation peut accorder une libération absolue. C'est très juste, mais cela arrive toujours après un procès.

M. Jeffcock : Effectivement, à un accusé non criminellement responsable.

Le sénateur Milne : Une personne inapte ne passe jamais en jugement.

M. Jeffcock : C'est exact.

Le sénateur Milne : Une suspension d'instance est une façon de mettre fin à une procédure avant le procès. C'est la façon légale de le faire, en ayant recours à une suspension d'instance. Est-ce que je me trompe? C'est vous le juriste..

M. Jeffcock : C'est une des façons de mettre fin à une procédure. La Couronne peut également retirer toutes les accusations.

Le sénateur Milne : Dans ce cas, un accusé ne pourrait jamais être placé dans une installation supervisée.

M. Jeffcock : Sauf lorsqu'une personne est inapte et qu'elle relève de l'autorité de la commission d'évaluation, et que cette disposition est prise dès que son état est constaté. La personne se présente alors devant la cour pour se faire dire qu'elle est inapte. La cour la renvoie donc à la commission d'évaluation qui, encore une fois, doit établir la question de l'inaptitude. Si la personne est inapte, la commission doit prendre une décision. À l'heure actuelle, elle peut soit émettre une ordonnance de détention dans un hôpital ou accorder une libération conditionnelle dans la communauté, mais à l'exclusion d'une libération absolue.

Le sénateur Milne : Vous avez raison en ce qui concerne l'article 672.851 tel que proposé. La suspension d'instance y est discrétionnaire. En vertu de cet article, la commission « peut ». Le comité aurait certainement le pouvoir discrétionnaire d'élaborer un amendement qui permettrait à une commission d'examen d'accorder automatiquement une suspension d'instance lorsqu'une personne présente une inaptitude permanente. Nous devrions pour cela amender le projet de loi. Traditionnellement, je crois que les suspensions d'instance n'ont été ordonnées que dans l'intérêt de la justice et cette procédure ne devient un recours discrétionnaire qu'après le procès.

M. Jeffcock : J'ai seulement quelques points à soulever.

Le sénateur Milne : Pardon, la suspension d'instance survient en fait avant le procès.

M. Jeffcock : Tout d'abord madame le sénateur, sans vouloir embrouiller les choses, le projet de paragraphe (1) de l'article 672.851 stipule qu'une commission d'évaluation peut décider de sa propre initiative de recommander que le tribunal de l'autorité duquel relève l'accusé fasse enquête. L'objet de mon commentaire sur le pouvoir discrétionnaire est que, dans le reste de l'article proposé, il est dit que le tribunal peut émettre une ordonnance de suspension d'instance, mais qu'il n'y est pas tenu. Il est ici question d'une procédure comportant deux étapes.

I have never suggested that the review board have the power to grant a stay because as a creature of statute, I do not believe they have the legal power to do so. Only a court can grant a stay.

When we look at the present wording, we have a situation where the board may hold a hearing. Say it is the annual disposition of the person and they conclude that the accused will never be fit and is not a significant threat to the community. Having made that determination, the most they can do at present is grant a conditional discharge, which they often do, so the person lives in the community on conditions.

With this proposed section as presently drafted, they may or may not make a recommendation to the court to review the situation, and the court may or may not hold a hearing. It does not say what criteria the court shall apply in determining whether or not to review the case.

When we talk about “the nature of the offence,” is it to be a hearing in court, where there will be legal argument by Crown and defence as to whether or not there should be a hearing held? It does not say that in the proposed section. There is nothing about leave to the court.

Then when the court makes its determination as to whether or not to grant a stay, there are again no criteria set forth in this. We have the following factors: nature and seriousness of the alleged offence; the salutary and deleterious effects of the stay of proceedings, such as the effect on public confidence in the administration —

Senator Milne: What are you reading from?

Mr. Jeffcock: It is proposed section 672.851, subsection (8). That tells you what the court will assess in determining whether or not the stay is in the interests of the proper administration of justice. However, it does not tell you anywhere in that clause what the criteria are in determining whether or not to hold the hearing.

As I said to Senator Andreychuk a few moments ago, it seems ironic that throughout part XX.1 of the Criminal Code, a great deal of weight is given to the fact that the tribunal, the review board, is made up not only of a chairperson who is qualified to be a Supreme Court justice, not only psychiatrists, but also, potentially, psychologists or other medical practitioners or lay people, but you always have an element on the board with knowledge of and insight into psychiatric matters. Courts of appeal, when reviewing appeals of dispositions, often say that the board should be deferred to because of their expertise in both the legal and psychiatric fields.

You have everything pointing to a specialized board that has more than one person on it with special training, all of whom combine to make a disposition. Then you have this clause, which says let's forget about everything we have done in the rest of the Criminal Code section dealing with mental disorder. Why have a board? Why not just have one person? Why not have the court

Je n'ai jamais suggéré que la commission d'examen soit investie du pouvoir d'ordonner une suspension d'instance, car, en tant que créature de la loi, je ne crois pas qu'elle ait le pouvoir légal de le faire. Seule la cour peut rendre une ordonnance de suspension d'instance.

Conformément au libellé actuel, la commission peut tenir une audience. Disons par exemple que lors de l'audience de disposition annuelle de la personne, la commission conclut que l'accusé ne sera jamais apte et qu'il ne constitue pas une sérieuse menace pour la communauté. Après avoir pris cette décision, tout ce que peut faire la commission c'est d'accorder une libération conditionnelle, ce qui se fait souvent, de façon à ce que la personne puisse vivre dans la communauté sous condition.

En vertu du libellé actuel de l'article proposé, une commission fait ou ne fait pas une recommandation à la cour afin qu'elle se saisisse de la situation. À son tour, la cour tient ou ne tient pas d'audience. Aucune précision n'est donnée quant au critère sur lequel se basera la cour pour décider d'examiner ou non le cas.

Lorsque nous parlons de la « nature de l'infraction », cela implique-t-il une audience en cour, où il y aura argument juridique entre la Couronne et la défense sur la question de savoir s'il est pertinent de tenir une audience? L'article proposé ne le précise pas. Il n'y a rien au sujet d'une requête à la cour.

Ainsi, lorsque le tribunal doit décider si la suspension d'instance doit être accordée, encore une fois, aucun critère n'a été défini à cet effet. Il faut considérer les facteurs suivants : la nature et la gravité de l'infraction présumée, les effets salutaires et nuisibles de la suspension d'instance, notamment l'effet sur la confiance du public envers l'administration...

Le sénateur Milne : Où lisez-vous cela?

M. Jeffcock : Au paragraphe (8) de l'article 672.851 proposé, où il est stipulé que la cour doit décider si la suspension d'instance est dans le meilleur intérêt de la bonne administration de la justice. Cependant, les critères permettent de décider s'il convient de tenir l'audience ne sont précisés nulle part dans cette disposition.

Comme je l'ai dit au sénateur Andreychuk il y a quelques instants, il semble ironique que, dans toute la partie XX.1 du Code criminel, une grande importance est attachée au fait que le tribunal, la commission d'évaluation, est composée non seulement d'un président dûment qualifié pour être un juge de la Cour suprême et de psychiatres, mais aussi, éventuellement, de psychologues ou autres praticiens ou encore de gens ordinaires, mais il y a toujours un membre de la commission qui a une connaissance approfondie des questions psychiatriques. Les cours d'appel, lorsqu'elles sont saisies d'appels relatifs à des décisions, disent souvent que ces appels devraient être renvoyés à la commission, compte tenu de son expertise dans les domaines juridique et psychiatrique.

Ce sont là des références à une commission spécialisée dont plusieurs membres ont reçu une formation spéciale. Ces membres mettent leurs connaissances en commun pour arriver à une décision. Et nous proposons cette disposition qui dit qu'il faut maintenant oublier toutes les dispositions existantes du Code criminel en matière de désordre mental. À quoi doit servir une

review people annually? The answer is it is not the appropriate way to deal with people who have mental illness. You have to have expertise in determining those issues.

Having recognized that, why send it back to a judge who has no expertise?

Senator Milne: Then, sir, if you will allow me a word or two, what would you suggest as a specific amendment?

Mr. Jeffcock: I would simply say that the sections of the Criminal Code that currently govern the powers of disposition available to the review board in dealing with an unfit person require a simple amendment.

Therefore, it reads the same as section 672.54, which is that you can either grant an absolute discharge if the person is not a significant threat to society or, failing that, either a conditional discharge or a hospital detention order.

Senator Milne: Where do I find section 672.54?

Mr. Jeffcock: That is the general powers of the board on dispositions dealing with NCR accused.

Senator Milne: I have sections 672.5, 516 and 501.

Mr. Jeffcock: I did not bring a Criminal Code with me.

Senator Milne: Are you not talking about a clause of this bill?

Mr. Jeffcock: No, the Criminal Code.

Senator Milne: Well, we cannot amend the Criminal Code, but we can amend this bill. This is what I am asking you, is how we can amend this bill.

Mr. Jeffcock: I would suggest then that 672.851 should simply be amended to provide that the board may make a disposition including an absolute discharge in relation to unfit accused persons.

I would have thought that it would be much simpler to make a small amendment to the Criminal Code than to establish an entire process that I would respectfully submit is somewhat cumbersome, with two stages to deal with a person who is most unsuited to address complicated legal matters.

Senator Milne: Are you still saying "may?"

Mr. Jeffcock: No, I am saying "shall."

Senator Milne: This is what I want on the record: You actually did say "may," but you mean the board "shall?"

commission? Pourquoi une seule personne ne suffirait-elle pas? Pourquoi ne pas demander au tribunal d'évaluer les gens sur une base annuelle? La réponse, c'est que ce n'est pas la façon appropriée de s'occuper de gens souffrant de maladie mentale. Des spécialistes du domaine doivent être saisis de ces questions.

Ayant reconnu cela, pourquoi les renvoyer à un juge qui n'a pas la compétence?

Le sénateur Milne : Dans ce cas, monsieur, si vous me permettez de dire quelques mots, quel amendement précis suggèreriez-vous?

M. Jeffcock : Je dirais simplement que les sections du Code criminel qui gouvernent les pouvoirs décisionnels dont est investie la commission d'évaluation pour s'occuper une personne inapte exigent un simple amendement.

Par conséquent, cet amendement aurait le même libellé que l'article 672.54, qui stipule que l'on peut soit accorder une libération absolue si la personne ne représente pas un danger sérieux pour la société ou, à défaut, une libération conditionnelle ou une ordonnance de détention dans un hôpital.

Le sénateur Milne : Où puis-je trouver l'article 672.54?

M. Jeffcock : Il s'agit des pouvoirs généraux de la commission relativement aux décisions concernant les accusés inaptes non criminellement responsables.

Le sénateur Milne : J'ai trouvé les articles 672.5, 516 et 501.

M. Jeffcock : Je n'ai pas apporté d'exemplaire du Code criminel.

Le sénateur Milne : N'êtes-vous pas en train de parler d'une disposition de ce projet de loi?

M. Jeffcock : Non. Je parle bien du Code criminel.

Le sénateur Milne : Bon, nous ne pouvons modifier le Code criminel, mais nous pouvons amender ce projet de loi. Ce que je vous demande c'est de me dire comment nous pouvons amender ce projet de loi.

M. Jeffcock : Je suggérerais simplement que l'article 672.851 soit amendé pour stipuler que la commission pourrait prendre une décision, y compris celle d'accorder une libération absolue dans le cas d'accusés inaptes.

J'aurais pensé qu'il serait beaucoup plus simple de modifier légèrement le Code criminel que d'instituer toute une nouvelle procédure qui, si vous me permettez, est plutôt lourde et qui implique deux stades pour prendre une décision relativement à une personne de toute évidence inapte à jongler avec des questions légales complexes.

Le sénateur Milne : Persistez-vous à dire « pourrait prendre »?

M. Jeffcock : Non, je dis « prend ».

Le sénateur Milne : Je veux que cela figure au compte rendu. Vous avez dit « pourrait prendre », en voulant en fait dire « prend »?

Mr. Jeffcock: I would suggest that the board be given the power to grant absolute discharges to persons who are unfit and who do not present a significant threat to the safety of the public. I would further suggest that the wording be similar to that that is applicable to their power of making a disposition for persons who are not criminally responsible, which is the board “shall” grant an absolute discharge.

Senator Milne: That is the word I want. Thank you.

Senator Cools: How does a board grant discharges? I would assume that the board recommends to the Governor in Council. These tribunals recommend.

The Chairman: We have people to work with us too.

Senator Cools: He is a lawyer and he is the witness here. He can tell us what he means.

Mr. Jeffcock: Well, the board does have the power to grant the dispositions. They make dispositions, they do not make recommendations.

Senator Ringuette: I truly appreciate your comments and the great deal of experience that you have in dealing with such cases. Yesterday a question arose about the level of expertise to make assessments and the fact that the proposed legislation provides for the provincial Attorneys-General to list persons with expertise to make assessments. How do you feel about that situation?

Mr. Jeffcock: Do you mean the assessments on fitness?

Senator Ringuette: Yes.

Mr. Jeffcock: I do not have a problem at all with persons other than psychiatrists being able to make that determination, particularly where there are usually only a limited number of forensic psychiatrists available. It seems to unnecessarily delay the assessment process, and in many areas results in people being held in jails to get to the hospital; that is certainly a terrible thing.

If you are not sure an individual is even fit to stand trial, I would suggest it is just a terrible thing that that person may end up in a jail, waiting to be assessed. Now, you may say the person might not be unfit, but even if it is 1 in 25 people, that has to be a terrifying experience to someone who has no appreciation of what is going on.

I know, and I mentioned it when I testified before the other committee, that in Nova Scotia there was some thought given to having initial screenings, if you will, done by forensic coordinators. Those are the people who follow persons who have been discharged into the community. Just to add to their responsibilities so they could go by the court perhaps, talk to the person, and if they think there is no way that the person is unfit they could contact the doctor quickly and, shall we say,

M. Jeffcock : Je suggérerais que la commission soit investie du pouvoir d'accorder une libération absolue aux personnes inaptes, mais qui ne présentent aucun danger sérieux pour la sécurité du public. Je suggérerais également que le libellé soit identique à celui qui s'applique au pouvoir de la commission de prendre une décision pour les personnes qui ne sont pas criminellement responsables, à qui la commission « accordera » une libération absolue.

Le sénateur Milne : C'est le mot que je cherchais. Merci.

Le sénateur Cools : Comment une commission accorde-t-elle une libération? Je suppose que la commission fait une recommandation au gouverneur en conseil. Ces tribunaux font des recommandations.

La présidente : Certaines personnes travaillent aussi avec nous.

Le sénateur Cools : M. Jeffcock est avocat et il est ici à titre de témoin. Il peut nous expliquer ce qu'il veut dire.

M. Jeffcock : La commission a le pouvoir de rendre des décisions. Elle rend des décisions, mais ne fait pas de recommandations.

Le sénateur Ringuette : J'apprécie vraiment vos commentaires et votre expérience de ce genre d'affaires. Hier, une question a été soulevée au sujet de l'expérience requise pour procéder à une évaluation et du fait que le projet de loi permet aux procureurs généraux des provinces d'établir des listes des personnes ayant l'expérience nécessaire pour procéder aux évaluations. Que pensez-vous de cette situation?

M. Jeffcock : Vous voulez parler de l'évaluation de l'aptitude à subir un procès?

Le sénateur Ringuette : C'est exact.

M. Jeffcock : Je n'ai aucune objection à ce que des personnes autres que les psychiatres puissent procéder à cette évaluation, surtout qu'il y a habituellement peu de psychiatres judiciaires disponibles. Cela semble ralentir inutilement le processus et, dans certains cas, des personnes sont enfermées dans des cellules en attendant de pouvoir se rendre à l'hôpital. C'est terrible comme situation.

Lorsqu'il n'a pas été déterminé si une personne est apte à subir un procès, je crois qu'il est terrible que cette personne puisse se retrouver en prison en attendant de subir son évaluation. Bien sûr, il est possible que cette personne soit bel et bien apte, mais même s'il n'y a qu'une personne sur 25 qui soit déclarée inapte, j'ai peine à imaginer la terreur que doit ressentir cette personne qui ne comprend pas ce qui lui arrive.

Je sais qu'en Nouvelle-Écosse, et j'en ai parlé lorsque j'ai comparu devant l'autre comité, on a envisagé la possibilité que des coordonnateurs judiciaires procèdent à un dépistage préliminaire. Les coordonnateurs judiciaires sont chargés de suivre les personnes qui ont été remises en liberté. Il serait possible de les charger, en plus de leurs tâches habituelles, de se rendre au palais de justice et de parler à la personne en question. S'ils jugent qu'il n'y a absolument aucune possibilité que la personne soit

rubber stamp that. However, if they have a concern, then steps will be taken to ensure that an expedient assessment is made, rather than have the person held in an unsuitable environment.

Senator Ringuette: I wish to thank you again for your comments, and we can see the wealth of your experience.

Mr. Jeffcock: Thank you.

The Chairman: Mr. Jeffcock, we are very pleased to have had you here with us, and feel free to send us any other information that you think we may need.

Next we will hear from the Schizophrenia Society of Canada, from Dr. Gray and Ms. Deighton.

Dr. John Gray, President, Schizophrenia Society of Canada: The mission of the Schizophrenia Society of Canada is to alleviate the suffering caused by schizophrenia. Most of our members are family members of those with schizophrenia or consumers, and many of them have, in effect, been in contact with the criminal justice system and involved with the particular issues that you are talking about today.

In fact, the majority of the people who are in the forensic system in this country, and most countries, suffer from schizophrenia. It is the most common diagnosis, and the reason is it is a brain illness that often robs people of their ability to seek treatment. It is often a psychotic disorder, so they do not understand what they are doing in the particular criminal situation.

It is important to point out that one of the reasons that the number of people in the forensic system is increasing is failures in the civil system. These are failures to provide early detection and treatment or a comprehensive system of services aimed at recovery. I might also add that the mental health acts of a number of provinces actually militate against good treatment and force people into the forensic system.

For example, we heard this morning about a person presumably in a psychotic state damaging a tree. In that particular province, Nova Scotia, in Ontario and some other provinces, where the criterion is that the person must be dangerous to other people or themselves, that person could not be involuntarily treated.

In other provinces, such as Saskatchewan, Manitoba, British Columbia, where they have broader harm criteria, they could be treated, so they would go to the hospital and not have to go to either the prison or into the forensic system. It is an important issue. I know it is not your particular concern.

déclarée inapte à subir un procès, ils peuvent en aviser le médecin rapidement afin d'approuver automatiquement la personne. Par contre, si un point d'interrogation demeure, des mesures pourront être prises afin de procéder rapidement à l'évaluation au lieu de détenir la personne dans un milieu inapproprié.

Le sénateur Ringuette : Je vous remercie encore une fois de vos commentaires, qui mettent en évidence votre longue expérience.

M. Jeffcock : Merci.

La présidente : Nous sommes très heureux de vous avoir reçu, monsieur Jeffcock. N'hésitez pas à nous faire parvenir tout autre renseignement qui pourrait nous être utiles, selon vous.

Je laisse maintenant la parole au Dr Gray et à Mme Deighton, de la Société canadienne de schizophrénie.

Le docteur John Gray, président de la Société canadienne de schizophrénie : La Société canadienne de schizophrénie a pour mission de soulager les souffrances causées par la schizophrénie. La plupart de nos membres ont des parents atteints de schizophrénie ou en sont eux-mêmes atteints, et bon nombre d'entre eux ont déjà eu une expérience directe du système de justice pénale et des sujets dont il est question aujourd'hui.

En fait, la majorité des personnes qui sont prises en charge par le système judiciaire, au Canada et dans la plupart des pays, souffrent de schizophrénie. Il s'agit de la maladie la plus souvent diagnostiquée, une maladie cervicale qui enlève aux personnes atteintes la capacité de demander à suivre un traitement. Il s'agit bien souvent d'un trouble d'ordre psychotique qui fait que les personnes atteintes ne comprennent pas ce qu'elles font dans une situation criminelle donnée.

Il est important de souligner que le nombre croissant de personnes dans le système judiciaire s'explique en partie par les failles du système civil, soit les manques sur les plans de la détection hâtive et des traitements ainsi que l'absence d'un système de services exhaustif axé sur la guérison. J'ajouterais que les lois sur les troubles mentaux de plusieurs provinces contiennent des dispositions contre les traitements et forcent les personnes atteintes à passer par le système judiciaire.

Par exemple, nous avons entendu ce matin un témoignage sur une personne qui était dans un état psychotique et qui endommageait un arbre. Dans la province où cet exemple a eu lieu, la Nouvelle-Écosse — tout comme en Ontario et dans d'autres provinces où le critère est que la personne doit poser un danger pour d'autres personnes ou pour elle-même —, cette personne n'aurait pas pu être traitée sans son consentement.

Dans d'autres provinces, comme la Saskatchewan, le Manitoba et la Colombie-Britannique, où le critère de danger est moins limitatif, la personne aurait pu être traitée. Elle aurait donc été envoyée à l'hôpital; elle n'aurait pas été en prison et n'aurait pas passé par le système judiciaire. C'est un élément important, même si je sais que ce n'est pas exactement sur cela que vous vous penchez.

The Schizophrenia Society of Canada is happy with most of the proposed amendments to Bill C-10, which, of course, include permanently unfit accused, removing of capping, new review board powers, transfers and police amendments.

We want to caution, though, about the victim impact statement amendment. We also have major concerns that the bill does not authorize treatment for people who are found not criminally responsible on account of mental disorder.

Dealing firstly with victim impact statements, while we appreciate that a victim has the same feelings irrespective of who the perpetrator of the crime was, whether the person was responsible or not, the Criminal Code makes a major distinction between the two. We are concerned that introducing criminal-type impact statements may blur this distinction. This could lead to a trend in not recognizing the other important distinctions between people with criminal responsibility and people whose actions were caused by a brain illness such as schizophrenia.

Victim impact statements for those found guilty and responsible for their crimes are to help the judge consider the severity of the punishment. Persons are given a fixed-length sentence but may emerge as dangerous as the day they were convicted.

In contrast, when a person is found not criminally responsible on account of mental disorder, the disposition is indeterminate. Unlike the criminal, NCRMD persons can only be released if they do not pose a risk to the safety of the public. Thus the victim impact statements, we submit, should be of less import when it comes to review board determinations.

On the other hand, the majority of victims of people who have been found not criminally responsible on account of mental disorder are family members, and I have one sitting with me here today, Sheila Deighton.

It is important that, as much as possible, the family be involved in decisions that affect the relative, and especially if the person is likely to become involved with a family on conditional release or absolute discharge.

Therefore, we have a middle-of-the-road recommendation when it comes to victim impact statements; that is, we suggest that the Department of Justice be requested to monitor the effect of victim impact statements.

The second major issue has to do with psychiatric treatment. Psychiatric treatment is essential for restoring liberty, alleviating suffering and restoring functioning of persons found not

La Société canadienne de schizophrénie est satisfaite de la plupart des modifications contenues dans la projet de loi C-10, y compris, bien entendu, de celles qui concernent l'accusé inapte de façon permanente à subir son procès, la suppression des maximums, les nouveaux pouvoirs attribués aux commissions d'examen, les modifications relatives aux transferts et aux pouvoirs de la police.

Nous souhaitons toutefois vous inviter à la prudence au sujet des modifications touchant les déclarations des victimes, et nous sommes également très préoccupés par l'absence dans le projet de loi d'un mécanisme d'autorisation du traitement des personnes non tenues criminellement responsables pour cause de troubles mentaux.

Abordons d'abord les déclarations de la victime. Nous savons que la victime a les mêmes sentiments, que l'auteur de l'infraction soit criminellement responsable ou non et peu importe l'identité de l'auteur de l'infraction, mais le Code criminel établit une nette distinction entre les deux. Nous craignons qu'en introduisant les déclarations des victimes de type criminel, on affaiblisse cette distinction et incite certaines parties à ne plus reconnaître les autres distinctions importantes entre les personnes qui sont criminellement responsables et celles dont les actes ont été posés en raison d'une maladie mentale telle que la schizophrénie.

Les déclarations des victimes dans les cas des personnes déclarées coupables et responsables de leurs crimes sont utilisées par les juges pour fixer la peine. L'accusé fait l'objet d'une peine à durée préfixe et une fois la peine purgée, il est parfois aussi dangereux que le premier jour de son incarcération.

Par contre, dans le cas d'une personne déclarée non tenue criminellement responsable pour cause de troubles mentaux, la durée de la décision est indéterminée. À la différence d'un criminel, la personne déclarée non tenue criminellement responsable pour cause de troubles mentaux ne peut être libérée que si elle ne représente pas un risque pour la sécurité publique. C'est pourquoi nous pensons que les déclarations des victimes devraient jouer un rôle moins important dans les décisions prises par les commissions d'examen.

Par contre, dans la majorité des cas de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux, les victimes sont des membres de la famille. Sheila Deighton, qui m'accompagne aujourd'hui, en est un exemple.

Il est important que les familles participent aux décisions qui vont toucher la vie des autres membres de la famille, en particulier si la personne en question risque de bénéficier d'une libération conditionnelle ou inconditionnelle.

En conséquence, notre recommandation relative aux déclarations de la victime constitue un compromis. Nous suggérons que le ministère de la Justice soit invité à suivre les répercussions des déclarations de la victime.

Notre deuxième grande préoccupation porte sur les traitements psychiatriques. Les traitements psychiatriques sont essentiels pour que les personnes non tenues criminellement responsables pour

criminally responsible on account of mental disorder. Review boards might be able to authorize this treatment where it cannot be authorized in some provinces.

Our major concern is not addressed by these particular amendments, but it should be, because it affects the liberty and health of these people in some provinces. Whereas the court can order psychiatric treatment under the Criminal Code to restore a person to fitness to stand trial, there is no similar authority to order treatment for a person found NCRMD. Some provinces' mental health acts allow involuntary patients to refuse the treatment necessary for them to be released. If they are not treated, they will not be released, and some provinces in this country allow that. Most countries, obviously, do not. It does not make sense to them.

We strongly recommend an amendment to the Criminal Code that would allow the review board to order treatment where the treatment necessary for the person's release is refused.

I would like now to turn to Ms. Deighton to bring you a family perspective on the effects of untreated, serious mental illness and the effectiveness and importance of appropriate psychiatric treatment.

Ms. Sheila Deighton, Executive Director, Ottawa Branch, Schizophrenia Society of Canada: Good morning, members of the committee. I would like to take this opportunity to thank you for having me here today to speak to you, and I am truly honoured to be here. I would like to share our family's journey and our experience of living with mental illness.

Alistair, my husband of 33 years, has a long family history of serious mental illness and had been under the care of a psychiatrist for many years, and he did that willingly. This was something that he recognized, that he needed the support. In 1995, on the morning of January 30, Alistair visited his psychiatrist. At that time, my husband was working in sales, which is a very stressful, competitive field, and he had developed paranoid delusions. For example, he feared for his personal safety. He believed his employer was connected to the Mafia, that he was being followed and that fellow employees were conspiring against him.

He would come home from work and share some of those thoughts with me, but not all of them. A lot of them he kept to himself because he feared for our family's safety as well. However, Alistair's psychiatrist was not treating him with medication. He was using talk therapy.

On the morning of January 30, 1995, my husband had had a session with his psychiatrist and was displaying some symptoms of depression and paranoia; in fact, he had actually taken two weeks off work.

cause de troubles mentaux puissent retrouver la liberté, alléger leurs souffrances et redevenir fonctionnelles. Les commissions d'examen pourraient être en mesure d'autoriser les traitements lorsqu'il est impossible de le faire en vertu des lois provinciales.

Notre principale préoccupation n'est toutefois pas réglée par ces modifications, mais elle devrait l'être, car elle touche la santé et la liberté des personnes non tenues criminellement responsables pour cause de troubles mentaux dans certaines provinces. Le tribunal peut ordonner un traitement psychiatrique aux termes du Code criminel pour rendre l'accusé apte à subir son procès, mais il n'a pas le même pouvoir en matière de traitement à l'égard d'une personne non tenue criminellement responsable pour cause de troubles mentaux. Certaines lois provinciales relatives à la santé mentale donnent aux patients involontaires la possibilité de refuser le traitement dont ils auraient besoin pour pouvoir être libérés. S'ils ne reçoivent pas ces traitements, ils ne seront pas libérés. Certaines provinces du Canada permettent cela. La plupart des pays ne le permettent visiblement pas, puisque cela n'a aucun sens pour eux.

Nous recommandons vivement que le Code criminel soit modifié de façon à autoriser les commissions d'examen à ordonner un traitement lorsque celui-ci est nécessaire pour que la personne qui l'a refusé puisse obtenir une libération.

Je laisse maintenant la parole à Mme Deighton, qui va vous donner un point de vue familial sur les effets des maladies mentales qui ne sont pas traitées et sur l'efficacité et l'importance de recevoir un traitement psychiatrique approprié.

Mme Sheila Deighton, directrice exécutive, chapitre d'Ottawa, Société canadienne de schizophrénie : Bonjour, chers membres du comité. Je vous remercie de m'avoir invitée à venir vous adresser la parole. C'est un honneur pour moi d'être ici. J'aimerais partager avec vous l'expérience qu'a vécue ma famille en matière de maladies mentales.

Alistair, le mari que j'ai épousé il y a 33 ans, souffre d'une maladie mentale grave depuis longtemps et il est suivi par un psychiatre depuis de nombreuses années, et ce, de façon volontaire. Il était conscient qu'il avait besoin d'aide. Le matin du 30 janvier 1995, Alistair est allé voir son psychiatre. À l'époque, il travaillait comme vendeur, dans un domaine hautement compétitif et au niveau de stress élevé, et s'était mis à souffrir de délire paranoïde. Par exemple, il craignait pour sa sécurité, car il croyait que son employeur était lié avec la mafia, qu'il se faisait suivre et que ses collègues conspiraient contre lui.

Quand il rentrait à la maison, il me confiait certaines choses, mais pas tout. Il gardait beaucoup de ses pensées pour lui-même, car il craignait aussi pour la sécurité de notre famille. Son psychiatre ne le traitait pas avec des médicaments, mais utilisait plutôt une thérapie verbale.

Donc, le matin du 30 janvier 1995, mon mari est allé voir son psychiatre. Il montrait des signes de dépression et de paranoïa; en fait, il avait pris deux semaines de congé.

He came downstairs that night and shot and killed our 18-year-old son in our home because our son had become part of his paranoia, his belief that there was a conspiracy against our family.

Our son, I might add, was also displaying symptoms of mental illness, but under the Ontario Mental Health Act, even following a serious suicide attempt, we had been unable to get him admitted to hospital. He jumped 30 feet at the age of 16, almost died and was discharged six days later because he was not homicidal or suicidal at that point.

We were a family that had been living in a state of crisis and with basically untreated mental illness for a number of years. That is what untreated schizophrenia did to my son, my husband, to me and our other two children, who were younger, 13 and 15 at the time, and to our society.

Alistair was so mentally ill that he was found unfit for trial. I also want to add at this point that, upon his arrest, he spent two and a half months in jail in Cornwall waiting for a bed for a forensic assessment. The gentleman ahead of us talked about how unbelievable it is to have someone with a severe mental illness in jail, but it is happening every day in our country.

Two and a half months later, when he was finally admitted to the forensic unit at the Royal Ottawa Hospital, he did agree to take anti-psychotic medication and, within two months, was found fit for trial. When he was transferred to the hospital, he was so ill that he was unfit. With treatment, he became fit, although he was not completely well.

His fitness was extremely brittle. He was a very fragile individual. If he had refused treatment, under the Criminal Code the court could have ordered him to take it in hopes that he would become fit for trial.

Alistair was then found not guilty on account of a mental disorder of the murder of our son and was hospitalized. He was returned to the Royal Ottawa. Unlike many people with these illnesses, he took his medication voluntarily. He made good progress, and eventually, the Ontario Review Board granted him a conditional discharge, which allowed him to live in the community.

He did have some relapses because of the stress associated with the changes. I have to speak of how fragile these individuals are, and this is where the community supports and resources are very important, not only to him but also to us as a family.

After a few hospitalizations, he was able to move into his own apartment and then eventually move home.

Wanting to ensure the safety of our family and the people in our community, it was a very careful transition from hospital to home.

Cette nuit-là, à la maison, Alistair est descendu avec un fusil et a tiré sur notre fils de 18 ans, le tuant sur le coup. Il avait mêlé notre fils à son délire paranoïde, à son impression que notre famille était la cible d'une conspiration.

Je dois ajouter que notre fils montrait également des symptômes de maladie mentale. Or, conformément à la loi ontarienne sur les maladies mentales, nous avons été dans l'impossibilité de le faire admettre à l'hôpital, malgré une sérieuse tentative de suicide. À 16 ans, il avait sauté d'une hauteur de 30 pieds. Il avait survécu de justesse, mais l'hôpital lui avait donné son congé six jours plus tard car il ne faisait alors plus preuve de tendances meurtrières ou suicidaires.

Notre famille a vécu en état de crise constante avec une maladie mentale pour ainsi dire non traitée, pendant des années. Voilà ce qu'a fait une schizophrénie non traitée à mon fils, à mon mari, à moi, à nos deux autres enfants, qui avaient 13 et 15 ans à l'époque, et à la société.

Alistair était tellement malade mentalement qu'il a été jugé inapte à subir un procès. Je tiens à préciser qu'après son arrestation, il a passé deux mois et demi dans une prison de Cornwall en attendant qu'une place se libère à l'hôpital afin qu'il puisse passer son examen judiciaire. L'intervenant qui a parlé avant nous a dit à quel point il est incroyable qu'une personne qui souffre d'une grave maladie mentale se retrouve en prison. Pourtant, cela se produit à chaque jour dans notre pays.

Deux mois et demi plus tard, après qu'il ait finalement été admis au service médico-légal de l'Hôpital Royal d'Ottawa, il a accepté de prendre des médicaments antipsychotiques et, après environ deux mois, il a été jugé apte à subir son procès. Lors de son hospitalisation, il était tellement malade qu'il était inapte à subir un procès. Les traitements l'ont rendu apte, même s'il n'était pas complètement rétabli.

Son aptitude à subir son procès était extrêmement fragile. Son équilibre mental était très précaire. S'il avait refusé le traitement, le tribunal aurait pu lui ordonner, en vertu du Code criminel, de suivre un traitement psychiatrique afin qu'il soit apte à subir son procès.

Alistair a été déclaré non coupable du meurtre de notre fils pour cause de troubles mentaux et a été hospitalisé. On l'a renvoyé à l'Hôpital Royal d'Ottawa. Contrairement à bien des gens qui souffrent de cette maladie, il a pris ses médicaments volontairement. Il a réalisé d'excellents progrès et la Commission ontarienne d'examen lui a accordé une libération sous conditions, ce qui lui a permis de retourner vivre dans la communauté.

Il a eu quelques rechutes à cause du stress lié aux changements. Je dois vous dire qu'il s'agit d'individus très fragiles. L'appui et les ressources du milieu prennent donc une grande importance, non seulement pour la personne concernée, mais pour son entourage.

Après quelques hospitalisations, il a été en mesure de déménager dans un appartement à lui et, par la suite de revenir à la maison.

De manière à garantir la sécurité de notre famille et de notre milieu, la transition de l'hôpital à la maison a été gérée de façon très prudente.

Within eight months he returned to live at home with our family, where he currently resides. That was in 1997. In 2003, Alistair received an absolute discharge from the Ontario Review Board. He appeared as an individual who now was responding well to treatment. He had insight. He was working with a psychiatrist. He played a major role in his care. For the first time in his life, with treatment, he was actually well. We later discovered he had been quite ill for about 20 years.

Since then, he has continued to take his medication and have regular appointments with his psychiatrist, which he is not obliged to do. He sees his psychiatrist as he needs. He is very susceptible to stress. In periods of high stress, he does see her more often. He is now a wonderful husband and father.

Our treatment success story contrasts with many I hear from families where a brain illness has precluded the person from recognizing that he or she is ill and in need of psychiatric treatment. They therefore refuse treatment.

I was at a forensic conference in the fall. Dr. John Bradford, head of forensic psychiatry at the Royal Ottawa Hospital, said that in 80 per cent of the cases, it is the family members who are the victims of the violence. It is not the general public. To see someone who is so ill and refusing treatment is a cause of tremendous suffering for family members. Without treatment, not only do their symptoms not go away, but tragedies could result such as the one we went through. It places the person suffering at increased risk for suicide and criminalization. It creates great disruption in their lives and in the lives of their families, who suffer further loss as they are forced to watch the suffering of their loved one, helpless to do anything.

During the 18 months Alistair was hospitalized at the Royal Ottawa Hospital, I had many visits with him on the floor. I had an opportunity to experience what most members of the public do not. I saw people come into the forensic unit who have been charged, sometimes with minor offences, sometimes with very serious offences; people who come in in a state of unfitness who are refusing treatment, who were at one time very functional people and who are now are huddled in corners, are suicidal and are not bathing or grooming themselves.

While I was there I saw that these people had lost themselves, lost their freedom, their liberties and their right to be well through the Criminal Code and the provincial legislation, because treatment is not required in Ontario. If an individual is deemed to still be capable, even though quite ill, he or she can refuse treatment even when found not criminally responsible. Most of these individuals reached the point where they were deemed not capable and were then treated.

I saw them, within two months, three months, start to come back and be a person again. I had an opportunity to see firsthand how effective treatment can be.

Huit mois plus tard, il est revenu vivre avec notre famille, chez nous, où il réside actuellement. Cela se passait en 1997. En 2003, Alistair a obtenu une libération inconditionnelle de la commission d'examen de l'Ontario. Il a été perçu comme une personne qui, désormais, répondait bien au traitement. Il faisait preuve de discernement. Il travaillait avec un psychiatre. Il a joué un rôle de premier plan dans son programme de soins. Pour la première fois de sa vie, grâce au traitement, il était en bonne santé. Nous avons découvert par la suite qu'il avait été passablement malade durant une vingtaine d'années.

Depuis lors, il continue à prendre ses médicaments; il voit régulièrement son psychiatre, ce qu'il n'est pas obligé de faire. Il voit son psychiatre selon ses besoins. Il est très vulnérable au stress. En fortes périodes de stress, il la voit plus souvent. Il est aujourd'hui un mari magnifique et un père très affectueux.

Cette réussite du traitement est très différente de ce qui s'est passé, selon ce que j'ai entendu, dans de nombreuses familles où la maladie mentale a empêché des personnes de reconnaître qu'elles étaient malades et qu'elles avaient besoin d'un traitement psychiatrique. Elles ont donc refusé tout traitement.

J'ai assisté à l'automne à une conférence de médecine légale. Le Dr John Bradford, directeur du service de psychiatrie légale à l'hôpital Royal d'Ottawa, y a déclaré que, dans 80 p. 100 des cas, ce sont des membres de la famille qui sont victimes de violence. L'absence de traitement ne fait pas disparaître les symptômes et cause parfois des tragédies comme celle que nous avons connue. La personne atteinte de troubles mentaux présente un risque plus élevé de suicide et de criminalisation. La situation bouleverse sa vie et celles des membres de sa famille, qui souffrent davantage puisqu'ils doivent regarder, impuissants, souffrir la personne qu'ils aiment.

Au cours des 18 mois où Alistair a été hospitalisé au service de médecine légale de l'hôpital Royal d'Ottawa, je lui ai rendu visite à de nombreuses reprises dans la salle commune. J'ai ainsi eu l'occasion de constater ce que peu de gens ont la chance de voir. J'ai vu arriver à l'unité légale des personnes accusées d'infractions mineures ou parfois très graves, des gens inaptes qui refusaient d'être traités, des gens qui avaient été tout à fait fonctionnels à un moment donné et qui étaient maintenant recroquevillés dans un coin, luttant contre des pensées suicidaires, incapables d'exécuter seuls des tâches fondamentales de la vie quotidienne comme se laver et faire sa toilette.

J'ai pu voir sur place que ces personnes étaient des âmes perdues que le Code criminel et les lois provinciales privaient de leur liberté et de leur droit d'être bien portantes, du fait que le traitement n'est pas obligatoire en Ontario. Toute personne jugée apte, même si elle est très malade, peut refuser d'être traitée même si elle a été jugée criminellement non responsable. La plupart de ces personnes ont atteint un point où elles ont été jugées inaptes et traitées par la suite.

J'ai pu constater, après deux ou trois mois, qu'elles redevenaient des personnes à part entière. Ainsi, j'ai, pu me rendre compte directement de l'effet bénéfique du traitement.

At this point, I will turn the floor back to Dr. Gray to illustrate what happens because the Criminal Code does not authorize treatment.

Mr. Gray: The point I was making before was that under provincial legislation, people who are not criminally responsible on account of mental disorder can be treated in British Columbia, Saskatchewan and Manitoba, but they cannot in provinces such as Nova Scotia and Ontario. We have a patchwork. If you happen to be in one province, you get treated; in another you do not, even though you are under the same Criminal Code.

The effects of the Criminal Code's failure to authorize compulsory treatment — as is done in most other civilized countries — are illustrated in many cases. I will reference two of them. This book I wrote entitled *Canadian Mental Health Law and Policy* provides case examples of a number of situations where treatment was refused and bad things happened.

Senator Cools: Could you give me the name of the book again?

Dr. Gray: It is called *Canadian Mental Health Law and Policy*.

Senator Cools: Is it still in print?

Dr. Gray: Yes.

Senator Cools: By whom was it published?

Dr. Gray: It is published by Butterworths, 2000, by Gray, Shone and Little.

I might add that it contains many quotes from the Senate report of Senator Kirby and his committee.

Senator Cools: I take it that you appeared before that committee as well.

Dr. Gray: Yes, I did, although I did not discuss this issue at all.

Let me give you several illustrations, one of which you probably know of already. One is the case of Mr. Sevels, who was in Penetanguishene and who had previously expressed a wish not to be treated. He became very psychotic and difficult to manage. He had schizophrenia. When people are in that situation and are a risk to other people, what choice of treatment do the staff members have? They could not medicate him, as the law would not allow it, so they had to put him in seclusion. This case was appealed to the courts. By the time the court came to hear it, this man had been in seclusion for 404 days. You know what seclusion is. He was a mentally ill man. If that had happened in British Columbia, the people who did it would have been up on charges, I am sure. In a modern psychiatric system, to treat someone with seclusion for 404 days is not good. It certainly happened before we had medications. That is what people did.

Je vais maintenant redonner la parole à M. Gray, qui va vous expliquer les conséquences découlant du fait que le Code criminel n'autorise pas le traitement.

Le Dr Gray : Comme je le disais plus tôt, selon la loi provinciale, les personnes déclarées non criminellement responsables en raison de troubles mentaux peuvent être traitées en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et au Manitoba, mais ce n'est pas le cas dans des provinces comme la Nouvelle-Écosse et l'Ontario. Il y a donc disparité. Ainsi, selon la province, on est traité ou on ne l'est pas, même si le Code criminel est d'application générale.

De nombreuses affaires illustrent les répercussions découlant du fait que le Code criminel n'autorise pas, comme cela est permis dans la plupart des pays civilisés, le traitement obligatoire des personnes non tenues criminellement responsables. J'ai écrit un livre intitulé *Canadian Mental Health Law and Policy* qui contient des exemples d'affaires illustrant divers cas de refus de traitement et de conséquences néfastes.

Le sénateur Cools : Pouvez-vous me répéter le titre du livre, s'il vous plaît?

Le Dr Gray : L'ouvrage s'intitule : *Canadian Mental Health Law and Policy*.

Le sénateur Cools : Est-il toujours en librairie?

Le Dr Gray : Oui.

Le sénateur Cools : Qui en est l'éditeur?

Le Dr Gray : Il a été publié par Butterworths, 2000, chez Gray, Shone and Little.

Je me permets d'ajouter qu'il contient de nombreuses citations du rapport sénatorial du sénateur Kirby et de son comité.

Le sénateur Cools : J'en déduis que vous avez comparu devant ce comité également.

Le Dr Gray : En effet, sans toutefois aborder le sujet dont il est question maintenant.

Permettez-moi de vous fournir plusieurs exemples, dont un que vous connaissez probablement déjà. Il s'agit dans un cas de l'affaire *Sevels*. M. Sevels était à Penetanguishene et il avait exprimé préalablement sa volonté de ne pas être traité. Il est devenu très psychotique et difficile à gérer. Il souffrait de schizophrénie. Dans ce genre de situation, lorsque le patient constitue un risque pour les autres, quels sont les choix de traitement qui s'offrent aux membres du personnel? Ils ne pouvaient administrer des médicaments puisque la loi ne les y autorisait pas et ils ont donc été obligés de l'isoler. L'affaire a été portée en appel devant les tribunaux. Lorsque l'appel a finalement été entendu, la personne avait été placée en isolement depuis 404 jours. Vous savez en quoi consiste l'isolement. L'homme souffrait de maladie mentale. Si cela s'était produit en Colombie-Britannique, les responsables auraient été poursuivis, j'en suis convaincu. Dans le cadre d'un système de psychiatrie moderne, il ne convient pas de traiter quelqu'un en le plaçant en isolement durant 404 jours. Cela se produisait certainement avant l'avènement des médicaments. C'est ce que l'on faisait.

It was interesting that the judge, when he reviewed the case, could not do anything about it. He was bound by Ontario law. However, he said:

I express the view that it surely cannot be the intended result of the application of the *Charter of Rights and Freedoms* that persons who are entrapped in the cage of their mental illness...be for prolonged periods caged and warehoused in mental health facilities where the key to their necessary seclusion is available with relatively little likelihood of substantial risk.

In other words, treatment was available. This man had actually been treated successfully before.

I will use one other case to illustrate the point. This case went to the Supreme Court of Canada nearly two years ago. It is called *Starson v. Swayze*. It was a case about which the Schizophrenia Society of Canada felt so strongly that we took an intervenor role. When you do that, it costs money; we had to raise money to do it, but we felt strongly about it. Mr. Starson is a brilliant man with at least 17 involuntary psychiatric admissions for serious mental illness. He believes the Pope is working for him. He has many delusions. He was found not fit to stand trial on charges of uttering death threats. He was ordered by the court to take psychiatric treatment and became well enough to be tried. In the trial, as was pointed out before, he was found not criminally responsible on account of mental disorder. He refused treatment and that was appealed to the Ontario Consent and Capacity Board and then to the first level of court in Ontario; then to the Ontario Court of Appeal, which rejected the capacity board's finding and said that he was capable. It then went to the Supreme Court of Canada.

To cut a long story short, this case was appealed all the way to the Supreme Court of Canada where, in a split decision, it was found that under Ontario legislation the Consent and Capacity Board had erred and that Mr. Starson was capable of consenting to treatment.

The Supreme Court did not rule on the constitutionality of the legislation, only that it had been incorrectly applied. I might add that the Chief Justice wrote, to my mind, a very eloquent dissent. Three judges dissented and said that what was done was correct and the man was incapable.

By refusing treatment, Mr. Starson had already spent five years in hospital. Since his pyrrhic victory in the Supreme Court, he continues to refuse treatment that is required for him to be released. He will not be released until he is well enough, and if he does not take treatment, he will never get well enough. Since the Supreme Court finding, he has spent another nearly two years in custody and he may spend many more. He is potentially a huge cost to the taxpayer; he is a potential continued danger to staff

Fait intéressant, le juge qui s'est penché sur le dossier, contraint par les lois ontariennes, n'avait pas le pouvoir de faire quoi que ce soit. Il a cependant déclaré ce qui suit :

J'estime que ce n'est sûrement pas l'objectif visé de l'application de la Charte des droits et libertés que des personnes qui sont confinées dans la prison de leur maladie mentale [...] soient enfermées et confinées durant de longues périodes dans des établissements de santé mentale où la solution de rechange à leur isolement nécessaire est disponible et comporte des risques relativement peu élevés.

Autrement dit, le traitement était disponible. Cet homme avait même été traité avec succès auparavant.

Je vais m'appuyer, pour illustrer ce que j'avance, sur une autre affaire, portée devant la Cour suprême il y a près de deux ans. Il s'agit de l'affaire *Starson c. Swayze*. Elle tenait tellement à cœur à la Société canadienne de schizophrénie que cette dernière y a plaidé comme intervenante. Ce genre d'intervention est coûteux et nous avons dû obtenir du financement, mais nous étions convaincus du bien-fondé de notre position. M. Starson est un homme brillant. Il a cependant été admis au moins 17 fois dans un hôpital psychiatrique parce qu'il souffrait d'une maladie mentale grave. Parmi ses nombreux délires, il croyait que le pape travaillait pour lui. Il a été jugé inapte à subir son procès, où il était accusé d'avoir proféré des menaces de mort. Le tribunal a rendu à son endroit une ordonnance de traitement psychiatrique et il est devenu apte à subir son procès. Lors du procès, comme on l'a signalé plus tôt, il a été déclaré non criminellement responsable pour cause de troubles mentaux. Il a refusé d'être traité, ce qui a donné lieu à un appel auprès de la Commission du consentement et de la capacité de l'Ontario, puis auprès du tribunal de première instance de l'Ontario. L'affaire a ensuite été portée en appel devant la Cour d'appel de l'Ontario, qui a rejeté les conclusions de la Commission du consentement et de la capacité et déclaré M. Starson apte. L'affaire a ensuite été portée devant la Cour suprême du Canada.

Pour résumer, cette affaire a été portée en appel jusque devant la Cour suprême du Canada qui, dans une décision majoritaire, a déclaré que, selon les lois de l'Ontario, la Commission du consentement et de la capacité avait commis une erreur et que M. Starson était apte à consentir au traitement.

La Cour suprême ne s'est pas prononcée sur la constitutionnalité des dispositions législatives ontariennes; elle a simplement affirmé qu'elles avaient été mal appliquées. J'ajouterais que le juge en chef a rédigé, selon moi, un avis dissident fort éloquent. Trois juges ont manifesté leur dissidence en déclarant que l'on avait agi correctement et que la personne était inapte.

En refusant d'être traité, M. Starson avait déjà passé cinq ans dans un hôpital. Depuis sa victoire à la Pyrrhus devant la Cour suprême, il continue de refuser le traitement qui lui permettrait d'obtenir sa libération. Il ne sera pas libéré tant qu'il ne sera pas assez bien portant, et s'il ne bénéficie pas du traitement, il ne le sera jamais. Depuis la décision de la Cour suprême, il a déjà passé près de deux autres années en détention et il se peut qu'il en passe bien davantage, et ce à grands frais pour les contribuables. Il

and other patients. He is a man with a brilliant mind. He cannot exercise that mind. He was doing scientific work in physics. He has lost nearly seven years of his life because of a rule that says you cannot treat him. This is completely unacceptable to his mother. It is unacceptable to the Schizophrenia Society of Canada and we believe it should be unacceptable in any humane society in which modern psychiatric treatments are available. Our recommendation is that the review board may authorize treatment, in essence, where the provincial authority does not allow that.

The proposal states that the review board may authorize psychiatric treatment where the person is not being treated under provincial mental health legislation, provided, first, that the treatment plan is based on discussions with the person, physicians and others, as appropriate, and considers the previously expressed capable and incapable wishes of the person. Second, the treatment plan is in the person's best interests. That is a standard statement, but the Ontario Health Care Consent Act has a good definition. Third, without treatment, the person would continue to be detained with no reasonable prospect for release. That is taken out of the New Brunswick Mental Health Act. Fourth, two physicians, one of whom is a psychiatrist, independently examine the person. This is not just the whim of one, it would be two. Fifth, the treatment shall be formally reviewed by a psychiatrist at least every six months and as part of any review board hearing. These recommendations are also in the model mental health act that the Schizophrenia Society of Canada has developed.

Without these amendments, provincial inequality will continue in Canada. Under the Criminal Code, a person with an advance directive not to be treated will nevertheless be treated under the Mental Health Act in British Columbia and released after a relatively short time, on the assumption that the medication works, and it usually does. However, the same person under the same Criminal Code, cannot be treated under the Health Care Consent Act of Ontario. The person will probably stay suffering and detained for years, and possibly a lifetime.

Just as the Criminal Code does not rely on provincial mental health acts to order treatment for a person to be made fit — although in B.C. and some other provinces that is used exclusively — the Criminal Code should not rely exclusively on provincial legislation to authorize treatment for these persons since, in some provinces, it is not doing the job of helping the person get well enough to be released.

We appreciate the opportunity to provide this evidence to the committee.

continue également à représenter un danger pour le personnel et les autres patients. Cet homme a une intelligence vive, qu'il n'est pas en mesure d'exploiter. Il effectuait du travail scientifique dans le domaine de la physique. Il a perdu pratiquement sept ans de sa vie à cause d'une règle selon laquelle on ne peut le traiter. Cette situation est tout à fait inacceptable pour sa mère. Elle l'est tout autant pour la Société canadienne de schizophrénie et nous estimons qu'elle devrait l'être dans toute société compatissante qui offre des traitements psychiatriques modernes. Nous recommandons que la commission d'examen puisse autoriser le traitement dans des cas où l'autorité provinciale ne le permet pas.

Nous recommandons que la commission d'examen puisse autoriser un traitement psychiatrique lorsque la personne n'est pas traitée aux termes des lois provinciales relatives à la santé mentale pourvu que, premièrement, le programme de traitement soit fondé sur une discussion avec la personne, les médecins et les autres personnes concernées et tienne compte des souhaits antérieurs valides et non valides de la personne; deuxièmement, le programme de traitement soit dans le meilleur intérêt de la personne, selon la formulation type, la notion étant bien définie dans la Loi sur le consentement aux soins de santé de l'Ontario; troisièmement, sans ce traitement, la personne continuerait d'être détenue sans aucune perspective raisonnable d'être libérée, cette disposition étant tirée de la Loi sur la santé mentale du Nouveau-Brunswick; quatrièmement, deux médecins, dont un psychiatre, examinent indépendamment la personne, de sorte que le résultat ne dépende pas du caprice d'une seule personne; cinquièmement, le traitement soit revu officiellement par un psychiatre au moins tous les six mois ainsi que dans le cadre de toute audience de la commission d'examen. Ces recommandations sont conformes au modèle de loi sur la santé mentale qu'a élaboré la Société canadienne de schizophrénie.

Sans ces modifications, les inégalités découlant des dispositions provinciales demeureront. Selon le Code criminel, toute personne ayant signifié à l'avance qu'elle ne souhaite pas être traitée le sera quand même en Colombie-Britannique, selon la loi sur la santé mentale de cette province, et libérée après une période relativement brève, si l'on suppose que les médicaments font effet, ce qui est généralement le cas. Par contre la même personne offrant des mêmes problèmes, assujettie au même code criminel, ne peut être traitée aux termes de la Loi sur le consentement aux soins de santé de l'Ontario. Cette personne continuera vraisemblablement à souffrir en détention durant des années et peut-être toute sa vie durant.

Tout comme le Code criminel ne se fonde pas sur les lois provinciales relatives à la santé mentale pour ordonner un traitement de manière à ce qu'une personne soit rendue apte — bien que, en Colombie-Britannique et dans certaines autres provinces, on se fonde exclusivement sur ces lois — le Code criminel ne doit pas dépendre exclusivement des lois provinciales pour l'autorisation de traitement d'une telle personne, étant donné que, dans certaines provinces, ces lois n'assurent pas que la personne devienne suffisamment bien portante pour être libérée.

Nous vous remercions de nous avoir permis de témoigner devant le comité.

Ms. Penelope Marrett, Chief Executive Officer, Canadian Mental Health Association: Honourable senators, this is an important matter. The Canadian Mental Health Association is grateful for this opportunity to address you.

[Translation]

The Canadian Mental Health Association was founded in 1918. It is the only volunteer charitable organization in Canada dedicated to both mental health and mental illness. Its vision of “mentally healthy people in a healthy society” provides a framework for all our activities. Our mission is to promote the mental health of all and support the resilience and recovery of people experiencing mental illness.

The CMHA speaks for a group in society whose participation in public policy development is, in short, very new. We strongly support an increased role in public policy development for all stakeholders in the areas of mental health and illness, particularly those using the services.

[English]

The impact of September 11, 2001, on individuals in Canadian society as a whole is still being measured. Individuals have become far more careful and scrutinize others in a way we have not experienced in the past. Governments have increasingly added additional security measures in an untold number of ways in an effort to prevent such a tragedy from happening again.

Based on the draft presently being reviewed, the Canadian Mental Health Association hopes this committee will ensure this proposed legislation will provide for appropriate safeguards to ensure the balance between public interest and individual rights.

There are so many mentally disordered persons in Canadian prisons today that those prisons have become, for the most part, the nation's largest psychiatric institutions. Community treatment and services are stretched beyond capacity throughout the nation. The Canadian Mental Health Association is concerned that the number of prisoners affected by mental illness will continue to increase if the lack of treatment and services in the community is not addressed.

[Translation]

Legislation, no matter how good, will never succeed on its own in eliminating or even mitigating the unique difficulties faced by NCR accused and individuals with mental illness who are in trouble with the law. If these difficulties are not resolved, the systematic problems with mental health benefits programs will ultimately prevent any and all hope of improving benefits for delinquents suffering from mental illness. What is cruelly

Mme Penelope Marrett, chef de la direction, Association canadienne pour la santé mentale : Honorables sénateurs, il s'agit d'une question importante. L'Association canadienne pour la santé mentale est reconnaissante de l'occasion qui lui est donnée de comparaître devant vous.

[Français]

L'Association canadienne pour la santé mentale a été fondée en 1918. Il s'agit du seul organisme bénévole caritatif au pays voué à la fois à la santé et aux maladies mentales. Sa vision, « des personnes mentalement saines dans une société saine » encadre toutes nos activités. Notre mission est de promouvoir la santé mentale de tous et de favoriser la résilience et le rétablissement de personnes atteintes de maladie mentale.

L'ACSM se fait le porte-parole d'un groupe de la société dont la participation à l'élaboration des politiques publiques est, somme toute, très récente. Nous sommes de fervents défenseurs d'une contribution accrue de toutes les parties intéressées des milieux de la santé et de la maladie mentale à l'élaboration des politiques publiques, et notamment de ceux qui consomment les services.

[Traduction]

Suite aux événements du 11 septembre 2001, l'impact produit sur les individus et la société canadienne dans son ensemble est encore en cours d'évaluation. Depuis, les gens font preuve d'une prudence beaucoup plus grande et jettent un regard scrutateur sur leurs semblables comme jamais auparavant. De plus en plus, les gouvernements formulent des exigences supplémentaires de toutes formes en matière de sécurité afin d'éviter qu'une telle tragédie ne se reproduise et d'aider par le fait même leurs concitoyens à retrouver un sentiment de sécurité à la suite de ces événements.

En ce qui concerne la version actuellement à l'étude, l'Association canadienne pour la maladie mentale espère que votre comité va veiller à ce que la loi définisse les mesures de protection appropriées en vue de garantir l'équilibre entre les besoins du public et les droits des individus.

Tant de personnes souffrant de troubles mentaux se retrouvent dans les prisons canadiennes actuellement que celles-ci constituent les principaux établissements psychiatriques. Partout au pays, la demande de traitements et de services communautaires dépasse les capacités. L'Association canadienne pour la santé mentale se préoccupe du fait que le nombre de prisonniers souffrant d'une maladie mentale continuera d'augmenter si l'insuffisance de traitements et de services au niveau communautaire persiste.

[Français]

Jamais une loi, soit-elle excellente, ne suffira à elle seule à faire disparaître ni même à atténuer pour la peine les difficultés uniques des accusés NCR et autres personnes souffrant de troubles mentaux qui ont des démêlés avec la justice. S'ils ne sont pas résolus, les problèmes systématiques des régimes de prestation des soins de santé mentale finiront toujours par entraver toute velléité d'amélioration du système de traitement des délinquants atteints

lacking, and which has never existed anywhere as far as we can tell, is the provision of adequate benefits for those in need.

The Canadian Mental Health Association supports Bill C-10 in general, but we have included a few specific recommendations in our brief.

[English]

The Canadian Mental Health Association believes that for the proposed legislation to be successfully implemented the federal government must make a long-term financial commitment to ensure adequate and appropriate treatment and services are available in a timely manner to NCR accused, as well as those convicted, and make a commitment with other levels of government to ensure that NCR accused in the provincial-territorial justice system also have adequate treatment and services available in a timely manner. What is not happening, and as far as we are aware has never happened, is the delivery of adequate treatment and services to the individuals involved.

[Translation]

The Canadian health care system does not treat mental illness in the same way as other illnesses. The primary health care system is usually the first point of contact for individuals with mental health issues or a serious mental illness. Up to one-third of all individuals who present at a primary health care facility have psychological problems. To date, many family doctors do not have adequate knowledge, skills or interest in dealing with patients suffering from a mental illness, precisely controlling their mental health problems, or exploring appropriate referral options to specialized services.

The mental health care system comprises a wide range of complex services available through the federal, provincial and municipal governments, and non-profit and profitable service providers. At best, this system can be described as a mix of intensive, short-term care in hospitals, specialized services for specific disorders or clientele, community clinics providing outpatient care, community-based services, psychological support — housing, employment, education and crisis intervention — and private counseling services, all of varying degrees of quality and effectiveness, and generally segregated from broader-based medical services.

The result is a system that does not meet the needs of individuals suffering from mental illness and or with a serious mental illness, and in which diagnostic errors and delays in obtaining adequate treatment and support is the norm. Finding appropriate support and treatment requires a greater understanding of the system, as well as the patience to explore a

de maladie mentale. Ce qui manque cruellement, et qui n'a jamais existé du plus loin que nous pouvons porter notre regard, c'est la prestation de traitements adéquats aux personnes qui en ont besoin.

D'une façon générale, l'Association canadienne pour la santé mentale souscrit aux dispositions du projet de loi C-10, mais nous avons quelques recommandations précises que nous vous avons formulées dans notre soumission.

[Traduction]

Pour que l'application de la loi soit une réussite, nous croyons que le gouvernement fédéral doit prendre un engagement financier à long terme en vue de s'assurer qu'un traitement et des services adéquats et appropriés sont disponibles, en temps utile, aux accusés et condamnés non criminellement responsables et qu'il doit prendre un engagement envers les autres paliers du gouvernement pour veiller à ce qu'un traitement et des services adéquats soient prodigués aux accusés non criminellement responsables du système judiciaire pénal provincial et territorial. Un traitement adéquat des personnes en cause n'existe actuellement pas et, d'après nous, n'a jamais existé.

[Français]

Le système canadien de soins de santé ne traite pas les maladies mentales de la même manière que les autres maladies. Le système de santé principal est généralement le premier point de contact des individus qui connaissent des problèmes de santé mentale ou sont atteints d'une maladie mentale grave. Jusqu'à un tiers des personnes qui se présentent aux services de soins principaux souffrent de problèmes psychologiques. Jusqu'à présent, de nombreux médecins généralistes ne sont pas dotés de suffisamment de connaissances, d'aptitudes et de motivations quant à la façon de s'y prendre avec les patients atteints d'une maladie mentale, ou de contrôler avec précision les problèmes de santé mentale, ou d'explorer les voies de référence appropriées afin d'accéder à un système spécialisé.

Le système de santé mentale constitue une panoplie de services complexes transmis par l'entremise des juridictions fédérales, provinciales et municipales, et des fournisseurs à but non lucratif et à but lucratif. Au mieux, il peut être décrit comme un mélange de soins intensifs de courte durée dans les centres hospitaliers, de services spécialisés pour des troubles précis ou des populations, de cliniques communautaires pour les malades en consultation externe, de services basés sur la communauté, d'un soutien psychosocial — logement, emploi, éducation et intervention en situation de crise — et d'une consultation privée, le tout d'une qualité et d'un fonctionnement variables, et généralement coupé des systèmes de services médicaux plus larges.

Le résultat consiste en un système qui ne répond pas aux besoins des individus atteints de maladie mentale et/ou souffrant d'un problème de santé mentale grave, où des erreurs de diagnostic et des délais dans l'obtention d'un soutien et d'un traitement adéquats sont devenus la norme. Le fait de trouver le soutien et le traitement appropriés nécessite un haut degré de

system that is challenging. This cannot be done in short order, and too many people have fallen through the cracks along the way, ending up in prison or on the streets.

[English]

The Canadian Mental Health Association also recommends the committee support the development and implementation of a pan-Canadian strategy on mental illness and mental health that would include the necessary treatments and services for NCR accused and those convicted; and that the variety of treatments and services, including health care, needed by those living with mental illness and other serious mental health problems be fully integrated.

To summarize, the Canadian Mental Health Association has two general recommendations. First, we recommend that this committee support the development and implementation of a pan-Canadian strategy on mental illness and mental health, one that would include the necessary treatments and services for NCR accused and those convicted.

Second, we recommend that the variety of treatments and services needed by those living with mental illness and other serious mental health problems, including those living under mental health care, is fully integrated. This will ensure that disorders of the mind are treated the same as disorders of the rest of the body, and at the same time that other services that are non-medical in nature are integrated and available.

We also believe that for this proposed legislation to be successfully implemented, the federal government must make a long-term financial commitment to ensure adequate and appropriate treatment and services are available in a timely manner to NCR accused; and make a commitment with other levels of government to ensure that NCR accused in the provincial and territorial justice systems also have adequate treatment and services available in a timely manner.

Dr. Pdraig L. Darby, Deputy Clinical Director, Law and Mental Health Program, Centre for Addiction and Mental Health: Honourable senators, I am a psychiatrist and have sat as a member of the Ontario Review Board for the last 12 years, but I am here this morning as Deputy Clinical Director of the Law and Mental Health Program at the Centre for Addiction and Mental Health in Toronto.

The Centre for Addiction and Mental Health, CAMH, was created in 1998 through the merger of the Addiction Research Foundation, the Clarke Institute of Psychiatry, the Donwood Institute and the Queen Street Mental Health Centre. The centre is a teaching hospital fully affiliated with the University of Toronto and is the largest mental health and addiction facility in the country.

compréhension du système ainsi que la patience d'explorer un système qui représente un défi. Cette affaire est rarement de courte durée, et beaucoup trop de personnes se retrouvent prises dans les failles du système en cours de route, enfermées en prison ou vivant dans la rue.

[Traduction]

Par ailleurs, l'Association canadienne pour la santé mentale recommande au comité d'appuyer le développement et la mise en œuvre d'une stratégie pancanadienne pour la maladie mentale et la santé mentale, laquelle comprendrait les traitements et les services requis pour les accusés et condamnés non criminellement responsables; ainsi que l'intégration complète des divers traitements et services, y compris des soins de santé mentale, dont ont besoin ceux qui sont atteints d'une maladie mentale et qui ont d'autres problèmes mentaux graves.

En somme, l'Association canadienne pour la santé mentale fait deux recommandations d'ordre général. Elle recommande tout d'abord que le comité appuie le développement et la mise en œuvre d'une stratégie pancanadienne pour la maladie mentale et la santé mentale, laquelle comprendrait les traitements et les services dont ont besoin les accusés et coupables non criminellement responsables.

Ensuite, elle recommande que les divers traitements et services, y compris les soins de santé mentale, dont ont besoin ceux qui sont atteints d'une maladie mentale ou d'autres problèmes mentaux graves soient complètement intégrés. De cette façon, les troubles mentaux seront traités comme les autres maladies et les autres services non médicaux seront intégrés et disponibles.

L'association est aussi convaincue que, pour que l'application du projet de loi à l'étude soit réussie, il faut que le gouvernement prenne un engagement financier à long terme en vue de s'assurer qu'un traitement et des services adéquats et appropriés sont disponibles, en temps utile, aux accusés et aux condamnés non criminellement responsables et qu'il prenne un engagement à l'égard des autres ordres de gouvernement pour veiller à ce qu'un traitement et des services adéquats soient prodigués aux accusés non criminellement responsables du système judiciaire pénal provincial et territorial.

Le docteur Pdraig L. Darby, directeur adjoint des services cliniques, Programme psycholégal, Centre de toxicomanie et de santé mentale : Honorables sénateurs, je suis psychiatre et je fais partie de la Commission ontarienne d'examen depuis 12 ans, mais c'est en tant que directeur adjoint des services cliniques du Programme psycholégal du Centre de toxicomanie et de santé mentale situé à Toronto que je prends la parole aujourd'hui.

Le centre a été créé en 1998 grâce au regroupement de la Fondation de la recherche sur la toxicomanie, de l'institut de psychiatrie Clarke, de l'institut Donwood et du Queen Street Mental Health Centre. Le Centre de toxicomanie et de santé mentale est un hôpital d'enseignement entièrement associé à l'Université de Toronto et il est le plus grand établissement de toxicomanie et de santé mentale au pays.

The Centre for Addiction and Mental Health is one of the nine hospitals in the Province of Ontario designated by the Minister of Health for the custody, treatment or assessment of mentally disordered accused persons. CAMH is the largest of these and is situated in the most densely populated and most diverse racial, linguistic and ethnic area of the province.

CAMH made a number of submissions to the Standing Committee on Justice and Human Rights in 2002. A number of these submissions have been addressed comprehensively by the proposed legislation and CAMH is supportive of many of these recommended changes.

In particular, we are in agreement with the proposed changes granting review boards power to order bans on publication. We are supportive of clause 14, which allows for the timely transmission of records to review boards, and the centre is in agreement with the proposed repeal of the non-proclaimed provisions relating to the capping of dispositions.

I would like to make some more detailed comments on the impact of recent court decisions on the ability of hospitals to appropriately direct finite resources to those most in need and then to comment briefly on three other aspects of the proposed legislation.

In 2000 CAMH made a number of detailed suggestions concerning assessment orders. We suggested that sections 672.11 and 672.13 should be amended to require the consent of the person in charge of the hospital where the accused is to be assessed before the order can lawfully be made by a court. The brief pointed out that CAMH has a duty to accept all such lawful orders, but that the competing realities include the duty to maintain a safe environment for all clients and for staff, and the inherent problem of constantly being ordered to take more individuals than can be appropriately or safely accommodated.

The recent ruling here in Ottawa of His Honour Justice Desmarais in *Regina vs. Hussein* found that the practice of jailing accused persons without assessment while awaiting in-custody forensic assessments is contrary to the relevant provisions of the Criminal Code and offends sections 7 and 9 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Recently, the ruling of Justice Glass in *Orru v. Penetanguishene Mental Health Centre* held that a delay of no more than 15 days should elapse between the issuing of an order of the review board and the admission of that NCR accused to the designated hospital and appropriate level of security.

The Centre for Addition and Mental Health fully supports the rights of accused persons with mental illnesses and is in complete agreement that detaining such persons in a purely correctional environment is not appropriate.

However, given a finite number of beds, it is all but impossible to ensure that one is always immediately available. To illustrate the difficulty that we face, as of yesterday the Centre for Addiction and Mental Health was at 106 per cent of the

Le centre est un des neuf hôpitaux de l'Ontario désignés par le ministre de la Santé pour la garde, le traitement ou l'évaluation d'accusés ayant des troubles mentaux. Le centre qui est situé dans la région la plus densément peuplée et la plus variée sur le plan racial, linguistique et ethnique de la province est le plus important d'entre eux.

Le centre a présenté plusieurs mémoires au Comité permanent de la justice et des droits de la personne en 2002. Le projet de loi à l'étude tient entièrement compte des recommandations faites dans plusieurs d'entre eux, de sorte que nous appuyons nombre des changements recommandés.

Le centre souscrit plus particulièrement aux changements proposés qui confèrent aux commissions d'examen le pouvoir d'interdire la publication de certains renseignements. Il est favorable à l'article 14 qui exige la transmission en temps opportun des dossiers aux commissions d'examen et la révocation proposée des dispositions non proclamées portant sur la durée maximale de la détention.

J'aimerais parler plus abondamment de l'impact de certaines décisions rendues par les tribunaux sur la capacité des hôpitaux à diriger convenablement des ressources limitées vers ceux qui en ont le plus besoin, puis commenter brièvement trois autres aspects de la loi projetée.

En 2000, le centre a fait plusieurs suggestions relatives aux ordonnances d'évaluation. Il a suggéré entre autres que les articles 672.11 et 672.13 soient modifiés de manière à exiger le consentement de la personne responsable de l'établissement où l'accusé doit être évalué avant qu'un tribunal puisse rendre légalement une ordonnance. Le centre faisait observer dans son mémoire qu'il a l'obligation de se conformer à toutes ces ordonnances légales, mais qu'il doit aussi offrir un milieu sûr à tout ses clients et à son personnel et qu'on lui ordonne constamment d'admettre plus de personnes qu'il ne peut accueillir comme il convient ou en toute sécurité.

La décision rendue récemment à Ottawa par Son Honneur le juge Desmarais dans *Regina c. Hussein* établissait que la pratique qui consiste à incarcérer des accusés en attendant qu'une place se libère dans un établissement d'évaluation judiciaire est contraire aux dispositions pertinentes du Code criminel et contrevient aux articles 7 et 9 de la Charte canadienne des droits et des libertés.

Dans une décision rendue récemment relativement à *Orru c. Penetanguishene Mental Health Centre*, le juge Glass a soutenu qu'il ne faudrait pas que la période écoulée entre la délivrance d'une ordonnance de la commission d'examen et l'admission de l'accusé NCR dans l'établissement désigné offrant le niveau approprié de sécurité excède quinze jours.

Le centre appuie entièrement les droits des accusés ayant une maladie mentale et reconnaît que la détention de ces personnes dans un milieu strictement correctionnel ne convient pas.

Cependant, étant donné le nombre limité de lits, il est impossible de faire en sorte qu'un lit est constamment et immédiatement libre. Pour illustrer la difficulté que cela nous cause, depuis hier, le Centre de toxicomanie et de santé mentale

capacity for its forensic beds, even allowing for the admission of five patients to overflow beds last week. We had five review board patients in non-forensic beds within the hospital. Currently, there are seven review board patients in other provincial hospitals ordered to our hospital, and clearly we are in contravention of the 15-day standard.

Over the last five years, 25 per cent of all Ontario Review Board patients have been referred to the Centre for Addiction and Mental Health, although we manage 17 per cent of the provincial resources; and then finally, in the last two weeks, the centre has received six forthwith assessment orders, which we have had to take immediately.

Therefore, given a finite number of assessment beds and that hospitals must of necessity triage according to need, CAMH submits that section 672.11 be amended to require the consent of the person in charge of the hospital where the accused is to be assessed before the order can be lawfully made.

I would like to comment briefly on three further areas. First, the power of the review board to make assessment orders: Our hospital is supportive of the wording of the proposed legislation allowing review boards to order assessments in particular circumstances. However, should a new section 672.121 be created, we recommend, again because of the need to triage resources according to the urgency of need, that it be amended to require the consent of the person in charge before the order can be made by a review board.

Second, on the power of the review board to extend the time for a review hearing and hold a review of its own motion: The Centre for Addiction and Mental Health does not support the proposed subsections (1.1) and (1.2) of 672.81(2), which allowed the review board to grant an extension for up to 24 months. Such an extension seems at odds with the rulings of the Supreme Court in *Winko*, *Tulikorpi* and *Pinet*, which argue strongly that there should be no presumption of dangerousness for an NCR accused and for the least onerous and least restrictive disposition.

Then finally, on the issue of mandatory review in custody cases, under the current paragraph 672.81(2)(a), the review board must hold a hearing if the person in charge of the accused's detention has increased significantly the restrictions on the liberty of the accused for a period exceeding seven days.

The Centre for Addiction and Mental Health suggests that this be amended to include a provision to allow that on the consent of all of the parties, such hearings could be adjourned to the next scheduled annual hearing.

fonctionne à 106 p. 100 de sa capacité d'accueil de personnes référées par le système judiciaire, en dépit de l'ajout, la semaine dernière, de cinq lits supplémentaires. Cinq patients référés par la commission d'examen ont été placés dans des lits de l'hôpital qui ne sont pas réservés à ces fins. Actuellement, sept autres patients référés à notre établissement par la commission d'examen se trouvent dans d'autres hôpitaux de la province et, de toute évidence, nous ne respectons pas la norme des quinze jours.

Au cours des cinq dernières années, le quart de tous les patients de la Commission ontarienne d'examen a été référé au Centre de toxicomanie et de santé mentale, bien qu'il ne dispose que de 17 p. 100 des ressources provinciales. Enfin, au cours des deux dernières semaines, le centre a reçu six ordonnances d'évaluation immédiate, de sorte que nous avons dû accueillir ces personnes tout de suite.

Par conséquent, étant donné le nombre limité de places pour les évaluations et la nécessité pour les hôpitaux de faire un triage en fonction des besoins, le Centre de toxicomanie et de santé mentale demande que l'article 672.11 soit modifié de manière à exiger le consentement de la personne responsable de l'établissement où l'accusé doit être évalué avant qu'une ordonnance puisse légalement être rendue.

J'aurais aussi quelques brèves observations à faire dans trois autres domaines. Tout d'abord, en ce qui concerne le pouvoir de la commission d'examen de rendre des ordonnances d'évaluation, notre hôpital appuie le libellé du projet de loi qui autorise les commissions d'examen à rendre de pareilles ordonnances dans certaines situations particulières. Cependant, si un nouvel article 672.121 était inséré, nous recommandons, à nouveau en raison du besoin d'affecter les ressources en fonction de l'urgence du besoin, qu'il soit amendé de manière à exiger le consentement de la personne responsable avant que la commission d'examen puisse délivrer une ordonnance.

Deuxièmement, pour ce qui est du pouvoir de la commission d'examen de proroger le délai préalable à la tenue d'une audience d'examen et de révision, le Centre de toxicomanie et de santé mentale est contre les paragraphes (1.1) et (1.2) qui remplacent 672.81(2) et qui permettent à la commission d'examen de prolonger la période jusqu'à 24 mois. Une pareille prolongation semble contraire aux arrêts de la Cour suprême dans *Winko*, *Tulikorpi* et *Pinet*, dans lesquels elle affirme catégoriquement qu'on ne devrait pas présumer de la dangerosité d'un accusé NCR et que la décision devrait être la moins coûteuse et la moins restrictive possible.

Enfin, pour ce qui est de l'examen obligatoire dans les cas de détention, aux termes de l'actuel alinéa 672.81(2)a), la commission d'examen est obligée de tenir une audience si la personne responsable de la détention de l'accusé a sensiblement limité sa liberté pour une période de plus de sept jours.

Il faudrait selon nous modifier cet alinéa de manière à permettre qu'avec le consentement de toutes les parties, de pareilles audiences puissent être reportées jusqu'à la date prévue de l'audience annuelle suivante.

I thank you for the opportunity to speak to you this morning and would welcome your questions.

The Chairman: The issue of treatment of mentally disordered accused persons, and particularly compulsory treatment, is likely beyond the scope of Bill C-10. The bill deals more with matters of procedure and further treatment is more a matter of provincial jurisdiction under mental health legislation.

I thought I would mention that before we ask any questions, but we do appreciate what you have given us in your presentations this morning.

Ms. Deighton, you were able to give a unique perspective to this committee in that you are able to speak in your capacity, I would say, as a victim, and as a mother of a victim; and on the other hand you were able to speak in some ways on behalf also of the accused, your husband. Do you feel that Bill C-10 strikes the right balance between victim rights and the rights of the accused?

Ms. Deighton: Under the current legislation, and as we heard the presenter before us this morning say, victims have always had the opportunity to speak at an Ontario Review Board hearing, which I did.

I have a different insight from someone who is a stranger to the accused, and so my perspective is different. I would worry about a victim who does not understand the nature of mental illness, cannot separate blame from illness, still sees the accused as violent or a danger and cannot comprehend the effectiveness of treatment. I worry about the impact that would have on the accused at the hearing.

While my husband was in hospital and I stayed very involved with the forensic program, I realized a lot of guilt is felt by the accused person. I worry about the mental health of the individual who has been accused and the effect of the impact statement. Could that jeopardize his wellness?

The Chairman: Ms. Marrett, in regards to the two-year review in the case of a serious personal injury offence, you indicate that the possibility of a discretionary review does not alleviate your concerns. Do the possibility of an appeal of the initial decision to have the next review in two years and the possibility that the hospital can initiate a mandatory review — that is section 672.812 — alleviate some of your concerns?

Ms. Marrett: The Supreme Court said that a review should take place within the 12-month period, and our organization believes that it should. Extending that would create undue stress on the individual concerned.

When we look at the issue of balancing public safety and individual rights, we would want to see it kept within that 12-month period.

The Chairman: Instead of two years.

Ms. Marrett: Instead of the two years, yes.

Je vous remercie de m'avoir permis de prendre la parole aujourd'hui et je demeure à votre disposition si vous avez des questions.

La présidente : Le traitement des accusés ayant des troubles mentaux, plus particulièrement leur traitement obligatoire, déborde vraisemblablement du cadre du projet de loi C-10. Le projet de loi porte davantage sur des questions de procédure. Le traitement plus poussé relève davantage de la compétence provinciale, sous le régime des lois relatives à la santé mentale.

J'ai cru bon de le mentionner avant que des questions soient posées, ce qui ne nous empêche pas de vous être reconnaissants de nous avoir fait ces exposés, ce matin.

Madame Deighton, vous nous avez fourni un point de vue unique, en ce sens que vous avez parlé en votre qualité, dirais-je, de victime et de mère de la victime tout en étant également l'épouse de l'accusé. Estimez-vous que le projet de loi C-10 représente un bon équilibre des droits de la victime et des droits de l'accusé?

Mme Deighton : Sous le régime de la loi actuelle, comme nous avons entendu un autre témoin le dire ce matin, les victimes ont toujours pu faire une déclaration durant l'audience de la Commission ontarienne d'examen, un droit dont je me suis prévalu.

J'ai un point de vue différent de ceux qui ne connaissent pas l'accusé. Je m'inquiéterais de la victime qui ne saisit pas la nature de la maladie mentale, qui ne peut faire la part entre le blâme et la maladie, qui persiste à voir l'accusé comme une personne violente ou dangereuse et qui est incapable de comprendre l'efficacité du traitement. Je crains l'impact que cela aurait sur l'accusé durant l'audience.

Alors que mon époux était hospitalisé, j'ai continué de demeurer très engagée dans le programme psycholégal et je me suis rendu compte que l'accusé a un grand sentiment de culpabilité. La santé mentale de l'accusé et l'effet de la déclaration de la victime me préoccupent. Pourrait-elle compromettre son bien-être?

La présidente : Madame Marrett, en ce qui concerne l'examen aux deux ans lorsque la personne a commis une infraction grave contre la personne, vous avez mentionné qu'un éventuel examen discrétionnaire ne dissipait pas vos inquiétudes. La possibilité d'interjeter appel de la décision initiale visant à prévoir l'examen suivant deux ans plus tard et la possibilité que l'hôpital puisse demander un examen obligatoire — en somme, l'article 672.812 — vous rassurent-elles un peu?

Mme Marrett : La Cour suprême a décidé qu'un examen devait avoir lieu dans les douze mois, et c'est ce que croit notre organisme. La prolongation de cette période imposerait trop de stress à la personne visée.

Dans l'optique d'un équilibre entre la protection du public et les droits individuels, nous aimerions que la période de douze mois soit maintenue.

La présidente : Plutôt que de deux ans.

Mme Marrett : Oui.

The Chairman: Dr. Darby, you have concerns about delays in assessments being carried out. Do you think the amendment by the Justice Committee to allow people other than psychiatrists to conduct assessments will improve the timeliness? As a psychiatrist yourself, do you have any general concerns about allowing other persons to conduct assessments?

Dr. Darby: As a psychiatrist, I do not. Certainly in the United States, many fitness assessments are carried out by forensic psychologists.

It is very much dependent on the environment in which one finds oneself. Mr. Jeffcock talked about that being a limitation in Nova Scotia. In Toronto we are fortunate that we have some economies of scale and one of our forensic psychiatrists attends each day in the mental disorder court in Toronto.

The vast majority of our fitness assessments are actually done right in court. They can usually be done very quickly, so we do not admit people for fitness assessments. It is very dependent on the local environment, but as a principle, many fitness assessments could be done by psychologists as well as psychiatrists.

The one complication that arises is that if there is a declaration of unfit and there is the need for a treatment order, you will require a psychiatrist to give the medical evidence to justify the treatment order.

Senator Bryden: It is very difficult to regulate some areas of our lives and our citizens' lives, but it comes with the territory of being a federal state. In certain provinces, schizophrenia can be treated and in some instances, people can be required to take their drugs. In other provinces that is not available. It happens to be within the provincial jurisdiction to determine whether or not to do that.

The jurisdiction that the federal government has in relation to much of this comes only under the auspices of the Criminal Code. In relation to crime and punishment, the Criminal Code can trump the exclusive jurisdiction of the provinces. It is not just for health care. It is also for education and any number of things.

In our system, the way that usually has to be treated is by negotiation and cooperation to try to, if possible, establish some sort of national standard.

For example, that is why we have the Canada Health Act and its five provisions. The federal government has no right to impose that, but they have an agreement with the provinces and so have been able to do it. The difficulty is trying to balance the rights of the people who live in the province to choose a government that they want to provide the citizenship rights and responsibilities as against the right of the federal government to ensure peace, order and good government nationally and under the Criminal Code.

La présidente : Docteur Darby, les retards mis à faire les évaluations vous inquiètent. Croyez-vous qu'un amendement proposé par le Comité de la justice visant à permettre que d'autres personnes que des psychiatres puissent faire des évaluations améliorera l'opportunité de celles-ci? En tant que psychiatre vous-même, avez-vous des réserves d'ordre général à l'égard de cette possibilité?

Le Dr Darby : À titre de psychiatre, je n'ai pas de préoccupations semblables. Aux États-Unis, un grand nombre d'évaluations sont faites par des psychologues judiciaires.

Cela dépend beaucoup du milieu dans lequel une personne se trouve. M. Jeffcock a dit que cet aspect constituait une contrainte en Nouvelle-Écosse. À Toronto, nous avons la chance de pouvoir bénéficier de certaines économies d'échelle et l'un de nos psychiatres judiciaires est présent à chaque jour à la cour aux fins d'évaluation des troubles mentaux.

En fait, la grande majorité de nos évaluations sont faites directement à la cour. En général, ces évaluations peuvent être faites très rapidement et c'est pourquoi nous n'admettons pas les gens à cette fin. Cet exercice dépend dans une grande mesure du contexte local mais, en principe, un grand nombre d'évaluations pourraient aussi bien être faites par des psychologues que par des psychiatres.

La complication qui peut survenir est le cas où une personne est jugée inapte et qu'une ordonnance de traitement est nécessaire. Dans un tel cas, le témoignage d'un psychiatre est nécessaire pour justifier l'ordonnance en question.

Le sénateur Bryden : Il est très difficile de réglementer certains secteurs de notre vie et de la vie des citoyens, mais cela fait partie des contraintes liées au fait d'être un État fédéral. Dans certaines provinces, la schizophrénie peut être traitée et, dans certains cas, les gens peuvent être tenus de prendre leurs médicaments, alors que dans d'autres provinces cela n'est pas le cas. Cette question relève de la compétence des provinces.

La compétence du gouvernement fédéral relativement à une grande partie de ce dossier est uniquement liée au Code criminel. Au niveau des crimes et des peines, le Code criminel peut avoir préséance sur la compétence exclusive des provinces. Cela ne vaut pas juste pour la santé. C'est aussi le cas pour l'éducation et bien d'autres secteurs.

Dans notre système, la façon de fonctionner repose normalement sur la négociation et la coopération afin, si possible, d'établir une sorte de norme nationale.

Par exemple, c'est la raison pour laquelle nous avons la Loi canadienne sur la santé et ses cinq principes. Le gouvernement fédéral n'a pas le droit d'imposer cette mesure, mais il a une entente avec les provinces, de sorte qu'il a pu obtenir le respect de ces principes. La difficulté est de concilier, d'une part, les droits des résidents d'une province d'élire un gouvernement qui défende leurs droits et qui assume ses responsabilités et, d'autre part, le droit du gouvernement fédéral d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement à l'échelle nationale et conformément au Code criminel.

This has been additionally complicated by the existence of the Charter of Rights and Freedoms, to a greater extent than ever before. Canada is not as much of a parliamentary democracy as it once was. It is a constitutional democracy. More and more individual citizens are applying to the courts to determine whether they have rights that should be enforced under the various sections of the Charter of Rights and Freedoms.

For example, there is an application to require a province to provide a comparable level of education for autistic children as is provided for everybody else. The court said no, it would not do that because the court does not have a taxing power. This is the reason they gave.

When you make an order for a situation like autism, somebody has to pay for it. If the court were to order a dramatic intervention into, let us say, the Province of Ontario's school system to impose an additional responsibility that would involve a huge amount of money, that government would be put in a very difficult situation.

I do not know what the answer to this is, but I believe, Dr. Gray, that you indicated in your example a very capable person who refused to take his medication and therefore did not live the life that he could have had. There is a basic question there of human rights.

It was not long ago in this country that you had to get a court order, if you could, to give children a transfusion to save their life. I believe that if adults say "No, I will not take a blood transfusion," you cannot force them to, even if it will save their life.

The federal government can only use the Criminal Code to go so far in trying to do good things for society before there is a huge outcry. What is attempted, I think, in Bill C-10 is to go as far as is reasonably possible within the limits of what would normally be criminal matters and stay within the exclusive jurisdiction of the Government of Canada, and avoid interfering with other areas of the management of the lives of our citizens.

Do you think that the balance that is struck in here has the effect of improving the lives of those people who are charged with criminal offences? We cannot handle the ones that are not charged. Anyone?

Mr. Gray: As a general comment, I would say yes. I think that Canada's mental disorder legislation is basically good. The *Swain* decision, the whole development from there, has been very helpful. I was involved in the days of Orders-in-Council when I ran a hospital in Saskatchewan. From what I have heard about these particular amendments, yes, they will be helpful. I noticed in Ms. Marrett's written comments that there was a

La Charte des droits et libertés vient compliquer la situation encore davantage et plus que jamais auparavant. Le Canada n'est plus autant une démocratie parlementaire qu'il ne l'a été dans le passé. C'est une démocratie constitutionnelle. Un nombre croissant de particuliers demandent aux tribunaux de déterminer s'ils ont des droits qui devraient être respectés en vertu des différents articles de la Charte des droits et libertés.

Par exemple, une demande a été faite afin de forcer une province à fournir aux enfants autistiques un niveau d'instruction comparable à celui qui est dispensé aux autres enfants. Le tribunal a dit qu'il n'allait pas contraindre la province à le faire, parce qu'il n'a pas de pouvoir d'imposition. C'est la raison que la cour a donnée.

Si vous rendez une ordonnance relativement à une question comme l'autisme, quelqu'un doit payer. Si la cour devait ordonner une intervention dramatique, par exemple en imposant au système scolaire de l'Ontario une responsabilité supplémentaire qui nécessiterait beaucoup d'argent, le gouvernement de cette province se retrouverait dans une situation très difficile.

Je n'ai pas de réponse, mais je crois, docteur Gray, que vous avez fait mention dans votre exemple d'une personne très compétente qui avait refusé de prendre ses médicaments et qui, par conséquent, n'a pas vécu la vie qu'elle aurait pu vivre. Il y a ici une question fondamentale de droits de la personne.

Il n'y a pas si longtemps, dans notre pays, vous deviez obtenir une ordonnance de la cour, en supposant que vous soyez capable d'en obtenir une, pour donner aux enfants une transfusion afin de leur sauver la vie. Je pense que si un adulte dit : « Non, je ne veux pas de transfusion », vous ne pouvez le forcer, même si cette transfusion va lui sauver la vie.

Le gouvernement fédéral peut se servir du Code criminel seulement jusqu'à un certain point afin d'essayer de faire de bonnes choses pour la société, sinon il s'ensuivra un tollé général. Je pense que ce que l'on s'efforce de faire dans le cas du projet de loi C-10, c'est d'aller aussi loin qu'il est raisonnablement possible de le faire dans les limites de ce qui seraient normalement des affaires criminelles, de respecter les limites de la compétence exclusive du gouvernement du Canada et d'éviter d'empiéter sur d'autres aspects de la gestion de la vie de nos citoyens.

Pensez-vous que l'équilibre qui est atteint ici a pour effet d'améliorer la vie des individus qui sont accusés d'avoir commis des infractions criminelles? Nous ne pouvons nous occuper de ceux qui ne font pas l'objet d'accusations. Quelqu'un veut-il commenter?

Le Dr Gray : D'une façon générale, je dirais oui. Je pense que les dispositions législatives fédérales sur les troubles mentaux sont fondamentalement bonnes. La décision *Swain* et tout ce qui en a découlé ont été très utiles. Je me souviens de l'époque des décrets, lorsque je dirigeais un hôpital en Saskatchewan. D'après ce que j'ai entendu dire au sujet de ces changements, ceux-ci seront effectivement utiles. J'ai noté dans les observations écrites de

particular clause that she felt would be useful. I think some of those could be looked at; but generally I think it is helpful.

What I was talking about is that the federal government, through the Criminal Code, has authorized treatment for people who are unfit to stand trial. Psychiatric treatment is generally a provincial responsibility; that is, it is mandated by the Criminal Code. My argument is that because a person who is NCRMD is still under the Criminal Code, that same logic should apply there. We are agreed that the provinces are providing services, just as they provide services for jail terms of less than two years, even though it is under the Criminal Code? In the mental health analogy, they would still provide the services, but where people are being discriminated against because they are not getting the treatment that they could in another province under the same federal Criminal Code, the review board should have the authority to grant that.

It will not cost —

Senator Bryden: To grant bail?

Mr. Gray: No, to grant the authority to treat the person. At the moment, when a person is found unfit to stand trial, the physician makes a recommendation to the court to authorize treatment to have this person made fit, right? That happens. In British Columbia, it does not happen that way. We actually do it under the Mental Health Act; the court does not do it but has that authority. We do not use the court authority, but we could if we wanted to.

All I am arguing is that for people who are not criminally responsible on account of mental disorder, that authorization of the treatment, which now happens in some provinces but not in others, should be granted by the review board as part of the Criminal Code, which would not be usurping the province's authority.

Senator Bryden: May I just relate that to what Dr. Darby was saying? Given the right of the review board to make those orders, they end up in Dr. Darby's hospital, and it is full.

Mr. Gray: With respect, these are people who are already in hospital, Penetanguishene. These people are not criminally responsible on account of mental disorder. They are in hospital, like Mr. Starson that I talked about. He has been there for five years, actually in Ottawa, but he cannot be treated. He may be there for another 10 years. If he could be treated, he would be out.

Mme Marrett que celle-ci était d'avis qu'une disposition en particulier serait utile. Je pense qu'on pourrait examiner certaines dispositions mais, d'une façon générale, je pense que celles-ci sont utiles.

Ce à quoi je faisais allusion c'est que le gouvernement fédéral, par l'entremise du Code criminel, a autorisé le traitement de personnes qui sont incapables de subir un procès. D'une façon générale, les traitements psychiatriques relèvent de la compétence des provinces. Toutefois, ce n'est pas le cas ici. C'est une responsabilité fédérale, puisque celle-ci existe en vertu du Code criminel. À mon avis, étant donné qu'une personne non tenue criminellement responsable pour cause de troubles mentaux continue de relever du Code criminel, la même logique devrait s'appliquer ici. Nous sommes d'accord que les provinces fournissent des services, tout comme elles le font dans le cas des peines d'emprisonnement de moins de deux ans, même si ces cas relèvent du Code criminel. En ce qui a trait à la santé mentale, les provinces continueraient de fournir les services, mais lorsque des personnes sont victimes de discrimination parce qu'elles ne reçoivent pas le traitement qu'elles recevraient dans une autre province en vertu du même Code criminel fédéral, la commission d'examen devrait avoir le pouvoir de l'accorder.

Il n'en coûterait ...

Le sénateur Bryden : Le pouvoir de libérer sous caution?

Le Dr Gray : Non, le pouvoir de faire en sorte que ces personnes soient traitées. À l'heure actuelle, lorsqu'une personne est jugée inapte à subir un procès, le médecin fait une recommandation à la cour afin d'autoriser un traitement de façon à rendre la personne apte, n'est-ce pas? Cela se produit. En Colombie-Britannique, cela ne se passe pas de cette façon. Nous le faisons en vertu de la Mental Health Act; la cour n'intervient pas, mais elle a le pouvoir de le faire. Nous ne recourons pas à au pouvoir de la cour, mais nous pourrions le faire si nous voulions.

Tout ce que je dis c'est que dans le cas des personnes non tenues criminellement responsables pour cause de troubles mentaux, l'autorisation de traitement, qui est présentement accordée dans certaines provinces mais non dans d'autres, devrait être accordée par la commission d'examen en vertu du Code criminel, ce qui n'empiéterait pas sur la compétence de la province.

Le sénateur Bryden : Puis-je établir un lien entre ce que vous dites et ce que le Dr Darby a dit? Si la commission d'examen avait le pouvoir de rendre de telles ordonnances, ces personnes se retrouveraient dans l'hôpital du Dr Darby et cette institution serait remplie.

Le Dr Gray : Sauf votre respect, ces personnes sont déjà à l'hôpital, à Penetanguishene. Il s'agit de personnes non tenues criminellement responsables pour cause de troubles mentaux. Elles sont à l'hôpital, comme M. Starson, auquel j'ai fait allusion. Il est là depuis cinq ans, en fait il est à Ottawa, mais il ne peut être traité. Il pourrait être là encore dix ans. Or, s'il était traité, il sortirait.

That is what I am arguing. He is already in the criminal justice system. True, he is in a hospital, but he is there under the Criminal Code.

Dr. Darby: In terms of your question about the balance, I certainly agree with Dr. Gray. I think Canadian legislation does strike a very good balance; and certainly, sitting on a review board, I think it is not always easy to draw the balance between public safety and the rehabilitation of the accused. However, I think overall, the balance is a good one.

I am certainly not speaking on behalf of CAMH when I say this, but, with respect to Dr. Gray's position, as a psychiatrist and as an individual, I do not think I would be in favour of giving the review boards the power to order treatment. First of all, I am not sure that we should be treating these people differently from all other psychiatric patients. I think the fitness assessment is something of an anomaly.

However, many times, the review board actually has a lot of indirect power of persuasion, because the NCR accused will frequently recognize that in fact, taking medication may well be a significant part of enabling them to become less dangerous and progress in the system.

For many patients within the review board system who are seriously ill, there is provincial legislation around whether people are capable of making their own decisions. Treatment may often be authorized by a substitute decision maker. The case of *Starson* that Dr. Gray mentions is certainly a very dramatic one, but I do not think that I would take that as sufficient cause, even if it were possible, given federal-provincial jurisdictional issues, to say the review board should be ordering treatment.

Ms. Marrett: I think we have several challenges here. One is, as we understand it, clause 39 would, in effect, repeal section 747 of the Criminal Code, which provides for the detention in a treatment facility, particularly when treatment is urgently required to prevent any further deterioration of the individual. If section 747 is repealed, then the court would have no alternative but to send an individual to a conventional jail, which we do not believe is the place for treatment.

You are right, in many ways the federal government does have a real challenge because health care is delivered at the provincial level. However, at the same time, mental health does not fall under the Canada Health Act. We have 11 provincial mental health laws in this country, which adds not only to the confusion of families and individuals who have to wade through that system, but also adds to the challenges to some of the principles of the Canada Health Act that should apply right across the board, right across this country — accessibility, portability, et cetera.

C'est le point que je fais valoir. Cette personne est déjà dans le système de justice pénale. Oui, elle est dans un hôpital, mais elle s'y trouve en vertu du Code criminel.

Le Dr Darby : En ce qui a trait à votre question sur la notion d'équilibre, je suis tout à fait d'accord avec le Dr Gray. Je pense que les dispositions législatives canadiennes créent un très bon équilibre. Par ailleurs, lorsqu'on fait partie d'une commission d'examen, je pense qu'il n'est pas toujours facile d'établir un équilibre entre la sécurité du public et la réadaptation d'un accusé. Cela dit, je pense que, dans l'ensemble, il existe un bon équilibre.

Je ne m'exprime certainement pas au nom du CTSM lorsque je dis cela, mais en ce qui a trait à la position du Dr Gray, je ne pense pas, à titre de psychiatre et à titre individuel, que je serais en faveur de donner aux commissions d'examen le pouvoir d'ordonner des traitements. Premièrement, je ne suis pas convaincu que nous devrions traiter ces personnes différemment de tous les autres patients psychiatriques. Je pense que le fait de faire une évaluation est un peu une anomalie.

Toutefois, la commission d'examen a, dans bien des cas, un grand pouvoir de persuasion indirect, parce que l'accusé non tenu criminellement responsable reconnaît souvent que le fait de prendre des médicaments peut l'aider de façon sensible à devenir moins dangereux et à faire des progrès.

Dans le cas de nombreux patients visés par les commissions d'examen qui sont très malades, il existe des mesures législatives provinciales qui portent sur la question de savoir si les personnes sont capables de prendre elles-mêmes des décisions. Le traitement peut souvent être autorisé par une autre personne. Le cas de *Starson*, auquel fait allusion le Dr Gray, est incontestablement très dramatique, mais je ne pense pas qu'il justifie, même si c'était possible, compte tenu des questions de compétence fédérale-provinciale, que la commission d'examen ordonne des traitements.

Mme Marrett : Je pense qu'il y a plusieurs points ici. L'un d'entre eux est le fait que, si nous comprenons bien, l'article 39 aurait pour effet d'abroger l'article 747 du Code criminel, qui prévoit la détention dans un établissement de traitement, particulièrement lorsqu'un traitement est requis de façon urgente afin de prévenir toute détérioration plus poussée de l'état d'une personne. Si l'article 747 est abrogé, la cour n'aura d'autre choix que d'envoyer la personne dans une prison conventionnelle, qui n'est pas, selon nous, l'endroit où dispenser un traitement.

Vous avez raison de dire que, à bien des égards, le gouvernement fédéral est confronté à un véritable défi, parce que les soins de santé sont dispensés au niveau provincial. Toutefois, la santé mentale n'est pas visée par la Loi canadienne sur la santé. Nous avons 11 lois provinciales sur la santé dans notre pays, ce qui ajoute non seulement à la confusion des familles et des personnes qui doivent naviguer dans le système, mais aussi aux revendications visant certains des principes de la Loi canadienne sur la santé qui devraient s'appliquer d'un bout à l'autre du pays, notamment l'accessibilité, la transférabilité, et cetera.

The federal government is the fifth largest payer for health services in this country. Therefore, it has a responsibility to try to find ways in which it can deliver the services, and that would include for people who are under the Criminal Code.

Our position here, as well as that of many others within the mental health stakeholder community, is that without some sort of national, pan-Canadian strategy for mental illness and mental health, none of these issues will be addressed. The funding issue will never be addressed because it is entirely up to provinces to decide what areas within mental health they will fund, whether it is community mental health or institutional, et cetera. Canada is the only G8 country that does not have a strategy. If we did, many of the issues that we are talking about today would be addressed from the treatment and services point of view for people under NCR.

Senator Rivest: The federal responsibility includes not only the Criminal Code. It can act with its spending power. We can include mental health problems at the top of the priority list when making deals with provinces and let them make their own decisions with the money in order to fulfill their responsibility. This is a very important power.

[Translation]

People suffering from mental illness who have been tried by the courts, even those who refuse treatment, are sent to prison. Who will take responsibility for ensuring that no one with an obvious mental illness remains in prison for weeks, months and years?

[English]

Dr. Darby: I think it is almost certain to be a combination of a huge number of people. Within Ontario recently there was an allotment of \$27.5 million for community services to try to keep people who are in contact with the police out of the criminal justice system and in the community and within the health system.

I would agree completely with what both Dr. Gray and Ms. Marrett have said. The criminalization of the mentally ill has become a huge problem over the last number of years. Two colleagues of mine presented a paper at the Canadian Judicial Conference in Cambridge a few years ago, and the title was "The Criminal Code of Canada: The Mental Health Act of Last Resort." There has to be a concerted effort, and it is very much at the early stages, whether you want to provide pre-charge diversion or court diversion or better support for those who are clearly mentally ill and in need of support and housing. If those pieces were in place, effectively, I think you could divert a huge number of people out of the criminal justice system so they did not end up having to be found NCR. We have referred to a few NCR cases that we had admitted to our hospital recently on the

Le gouvernement fédéral est le cinquième payeur de services de santé au pays. Par conséquent, il a la responsabilité d'essayer de trouver des façons de fournir les services, y compris dans le cas des personnes visées par le Code criminel.

Notre position à cet égard, qui est aussi celle d'un grand nombre d'autres intervenants en matière de santé mentale, est qu'aucune de ces questions ne sera abordée s'il n'existe pas une stratégie nationale pancanadienne en matière de maladie et de santé mentales. La question du financement ne sera jamais abordée, parce que les provinces décident elles seules des secteurs du domaine de la santé mentale qui feront l'objet d'un financement, que ce soit au niveau de la collectivité ou des institutions. Le Canada est le seul pays du G8 qui n'a pas de stratégie. Si nous en avions une, on se serait déjà attaqué à un bon nombre des problèmes dont nous discutons aujourd'hui et qui ont trait aux traitements et aux services dans le cas des personnes non tenues criminellement responsables.

Le sénateur Rivest : La responsabilité fédérale n'existe pas seulement en vertu du Code criminel. Le gouvernement fédéral peut aussi agir en vertu de son pouvoir de dépenser. Nous pouvons placer les problèmes de santé mentale en tête de la liste des priorités lorsque nous concluons des ententes avec les provinces et que nous les laissons prendre leurs propres décisions avec l'argent dont elles disposent pour s'acquitter de leurs responsabilités. C'est là un pouvoir très important.

[Français]

Des gens traduits devant les tribunaux et souffrant d'une déficience mentale, même ceux refusant le traitement, sont détenus en prison. Qui peut prendre la responsabilité de faire en sorte qu'aucune personne souffrant d'un déséquilibre mental évident demeure pendant des semaines, des mois et des années en prison?

[Traduction]

Le Dr Darby : Je pense que c'est presque certainement une combinaison regroupant un grand nombre de personnes. Récemment, en Ontario, un montant de 27,5 millions de dollars a été affecté aux services communautaires afin d'essayer de garder hors du système de justice pénale, c'est-à-dire dans la collectivité et à l'intérieur du système de santé, les personnes qui sont en contact avec la police.

Je suis tout à fait d'accord avec le Dr Gray et Mme Marrett. La criminalisation des personnes atteintes de maladie mentale est devenue un énorme problème ces dernières années. Deux de mes collègues ont présenté un document intitulé « The Criminal Code of Canada : The Mental Health Act of Last Resort », lors de la conférence judiciaire canadienne qui s'est tenue à Cambridge il y a quelques années. Il doit y avoir un effort concerté, surtout aux premières étapes, lorsqu'on souhaite une déjudiciarisation avant que des accusations ne soient portées ou un meilleur soutien pour ceux qui, de toute évidence, sont atteints de maladie mentale et qui ont besoin d'aide et d'un endroit où vivre. Si l'on s'occupait de ces deux aspects, je pense effectivement que l'on pourrait tenir bien des gens à l'écart du système de justice pénale et éviter qu'ils soient finalement reconnus comme étant NRC, c'est-à-dire non

orders of judges who, I think from the best of intentions, are extending the criteria to find the person NCR because that is the most effective way of getting treatment. That is not the way we should have to go.

Senator Mercer: First of all, I would like to thank all of you for being here. In my time in the Senate, I have found that almost all of these hearings are an education for me, and I do appreciate that.

Your husband is in treatment, is responding to that and is living a relatively normal life now. He is not here today, but what would his view of these changes be, do you think?

Ms. Deighton: I think he would have some concern about the victim impact statement. That would be of concern to him in terms of once again, respecting the right of the victims to have input, but also the issue of whether they fully appreciate that what occurred maybe a year or two years ago happened when the person was ill. Many people do not really understand the concept that these illnesses are treatable and manageable and that, with that treatment and support, people can live safely.

In our situation, my husband had a home, a family and a job, but what he did not have was medication for a very serious medical illness. That was the one component that was missing. Add that component of treatment, and he still has a very serious illness because it is chronic. I think his concerns would be about the effect of the victim impact statement.

Senator Mercer: Dr. Darby, I had the occasion to live in Toronto between 1987 and 1995, when there were some huge changes politically in the delivery of health care. If I recall, 1001 Queen Street West would be the old Queen Street Hospital. I do remember when the Harris government was elected and then implemented quite a few changes and cuts in health care. At that time, they turned a lot of people who were in-house patients at the Queen Street Hospital out of the hospital and made them day patients or outpatients.

We have referred to your hospital as being full. Is it full today? Probably more important, are all the beds open? That is probably the more practical question.

Dr. Darby: Yes, all our beds are open. There certainly has been a reduction in beds, but I think the changes that we have talked about this morning in terms of the move to more care in the community have been going on for 20 to 30 years, as Dr. Gray mentioned. It is not something that has just happened in the last 10 to 15 years. Many people would say yes to the aim of keeping people in the community as much as possible. It is a very laudable aim, but I think the critical thing, as Ms. Marrett said, is that the services have to be there to support people and ensure that that can happen.

responsables criminellement. Nous avons donné l'exemple de quelques personnes NCR qui ont été admises à notre hôpital dernièrement, sur l'ordre de juges qui, avec les meilleures intentions du monde, assouplissent les critères permettant de déclarer une personne NCR, car c'est la solution la plus efficace pour qu'elle se fasse traiter. Nous ne devrions pas avoir à faire cela.

Le sénateur Mercer : Je voudrais tout d'abord vous remercier de votre présence ici. Depuis que j'ai été nommé au Sénat, j'ai presque toujours appris des choses de toutes ces audiences et je m'en réjouis.

Votre mari est traité, il répond au traitement et il mène maintenant une vie relativement normale. Il n'est pas parmi nous aujourd'hui, mais que penserait-il de ces modifications, à votre avis?

Mme Deighton : Je pense qu'il aurait certaines réserves au sujet de la déclaration de la victime. Il aurait des réserves parce que, tout en respectant les droits des victimes, il faut aussi être parfaitement sensibilisé au fait que ce qui s'est produit il y a peut-être un an ou deux est survenu lorsque la personne était malade. Bien des gens ne comprennent pas vraiment le fait que ces maladies sont traitables et gérables et que, avec des traitements et un soutien adéquats, il est possible de vivre en toute sécurité.

Dans notre cas, mon mari avait un foyer, une famille et un travail, mais il n'avait pas de médication pour une grave maladie. C'était l'élément qui manquait. Même si l'on ajoute cette composante au traitement, mon mari continue d'avoir une maladie très grave parce qu'elle est chronique. Je pense qu'il s'inquiéterait des répercussions de la déclaration de la victime.

Le sénateur Mercer : Docteur Darby, j'ai vécu à Toronto entre 1987 et 1995, lorsque les autorités politiques ont imposé d'énormes changements au système de soins de santé. Si je me souviens bien, l'ancien hôpital de la rue Queen était situé au 1001, rue Queen ouest. Je me souviens de la période où le gouvernement Harris a été élu et où il a ensuite imposé certains changements et compressions dans le secteur des soins de santé. À l'époque, on a donné leur congé à de nombreux patients de l'hôpital de la rue Queen, on les a désinstitutionnalisés et on en a fait des malades externes.

On a dit de votre hôpital qu'il fonctionnait à pleine capacité. Est-ce le cas aujourd'hui? Mais surtout, tous les lits sont-ils ouverts? C'est probablement une question plus concrète.

Le Dr Darby : Oui, tous nos lits sont ouverts. Il y a certainement eu une diminution du nombre de lits, mais je pense que, comme l'a mentionné le Dr Gray, les changements dont nous avons parlé ce matin, au sujet des soins davantage dispensés dans la collectivité, ces changements datent de 20 à 30 ans. Ils ne sont pas survenus par hasard il y a 10 ou 15 ans. Nombreux sont ceux qui verraient d'un bon oeil l'objectif de maintenir les gens le plus possible dans la collectivité. C'est un objectif très louable, mais je pense que, comme l'a dit Mme Marrett, le plus important, c'est de veiller à ce que les services soient en place pour soutenir les gens et faire en sorte que cela soit possible.

Senator Mercer: I think those of us who lived in Toronto, particularly in the years after those cuts, saw the results of cutting without providing services. We saw so many people with mental disease on the streets. In those days, they actually hung around the hospital because that was their support network. Have we improved? I know we are concentrating on Ontario here, but have we improved at all? Have we made any progress since the days when the Ontario government made cuts? Obviously, the federal government made cuts in the early 1990s as well. Have we made any improvements in our service delivery in support of people with mental illness?

Dr. Darby: Ms. Marrett and Dr. Gray are probably in a better position to address that broad issue of service delivery than I am.

Ms. Marrett: Before we talk about the Harris government, we have to remember that deinstitutionalization began in the 1960s and 1970s. Unfortunately, the money did not follow into the community. Therefore, there was never really the same amount of money to provide services and treatment to individuals in the community once deinstitutionalization began, and it could be argued that there was not enough funding when institutionalization was "the norm."

Can we say that we have improved? I think that the availability of treatment and services has improved, but we always seem to be up against a number of challenges that would include treatment, the availability of treatment and where it is available, depending on the province you live in. Certainly, some treatments are more readily available if you have private payer insurance, but even then there are often limitations.

We must remember that we have been living with this for over 30 or 40 years. As an organization that provides a lot of direct service to individuals living with and experiencing mental illness and other serious mental health problems at the community level, through housing and employment programs, et cetera, we know there is not enough funding to assist individuals who really need the services and treatment. Those services and treatments are all individualized. Everyone is an individual, so to some extent we have improved, because research has enabled us to provide better services and treatment, but in many other ways, because the funding is not there, we have not improved.

Dr. Gray: Just so we do not feel too badly in Ontario, you would hear the same assessment in every province in which I have been. There is good news, there have been improvements in terms of much more family and consumer involvement in planning services and in the treatment plan itself, but the general level of resources is a major issue in all provinces.

Le sénateur Mercer : Je pense que ceux d'entre nous qui ont vécu à Toronto, notamment dans les années qui ont suivi les compressions, ont pu constater ce qui arrive quand on pratique des compressions sans dispenser de services. Nous avons vu dans la rue énormément de gens atteints de maladie mentale. À l'époque, ils se tenaient à proximité de l'hôpital, parce que c'était là que se trouvait leur réseau de soutien. La situation s'est-elle améliorée? Je sais que nous parlons surtout de l'Ontario, mais la situation s'est-elle le moins améliorée? Avons-nous progressé depuis l'époque où le gouvernement de l'Ontario a fait ses compressions? Évidemment, le gouvernement fédéral a aussi imposé des compressions au début des années 90. Avons-nous amélioré la prestation de services à l'intention des personnes atteintes de maladie mentale?

Le Dr Darby : Mme Marrett et le Dr Gray peuvent probablement parler mieux que moi de tout ce qui concerne les soins dispensés.

Mme Marrett : Avant de parler du gouvernement Harris, il convient de rappeler que la désinstitutionnalisation a commencé dans les années 60 et 70. Malheureusement, elle ne s'est pas accompagnée d'une augmentation des sommes versées aux collectivités. Aussi, une fois la désinstitutionnalisation amorcée, on n'a jamais vraiment octroyé de sommes équivalentes pour les services et les traitements dispensés dans la collectivité; d'ailleurs, on pourrait dire que le financement était insuffisant même lorsque l'institutionnalisation était la « norme ».

Pouvons-nous dire que la situation s'est améliorée? Je pense que la disponibilité de traitements et de services s'est améliorée, mais nous semblons toujours avoir un certain nombre de défis à relever, en ce qui concerne notamment la disponibilité des traitements et l'endroit où ils sont disponibles, selon la province où l'on vit. Certains traitements sont certainement beaucoup plus facilement accessibles si l'on a un régime d'assurance privé, mais même dans ce cas, il y a souvent des limites.

Il convient de rappeler que cette situation existe depuis plus de 30 ou 40 ans. À titre d'organisme qui, par l'entremise de programmes de logement, d'emploi, et cetera, dispense dans la collectivité beaucoup de services directs aux personnes qui ont une maladie mentale ou d'autres problèmes graves de santé mentale ou qui doivent composer avec cette réalité, nous savons que les fonds pour aider ceux qui ont vraiment besoin de services ou de traitements sont insuffisants. Les services et traitements sont tous adaptés aux besoins de chacun. Chaque cas est unique et, dans une certaine mesure, la situation s'est améliorée parce que la recherche nous a permis d'offrir de meilleurs services et traitements, mais à bien d'autres égards, les choses n'ont pas changé faute de fonds.

Le Dr Gray : Il ne faut pas que l'Ontario se sente désavantagée, car le constat serait le même dans toutes les provinces où je suis allé. Il y a de bonnes nouvelles, la situation s'est améliorée dans la mesure où la famille et la clientèle participent beaucoup plus à la planification des services et au plan de traitement proprement dit, mais les ressources sont généralement un grave problème dans toutes les provinces.

Senator Mercer: I have been in the not-for-profit management and fundraising business for over 25 years and have worked for a number of organizations, none that you represent, but some similar. I am concerned about, and I am looking for you to confirm it, the continuing downloading of services that we once had in our system that is now being downloaded to the not-for-profit world, and you are expected, through various fundraising arms, to raise the money to provide the services that were being provided before. You probably see that in hospitals all the time, because whereas hospitals never raised money before, the most senior person now in the hospital besides the director of medicine is usually the vice-president of development. It is good for people in my profession, but is a sign of a problem in the industry. Do you see that every day from your side?

Ms. Deighton: I wanted to raise a point about services and an individual's willingness to accept those services. This is one of the biggest challenges that we deal with at the Schizophrenia Society, and that I face when I deal with family members. Often, this illness robs people of insight and the ability to recognize that they have an illness. They have services available to assist them in daily living. They do not want them, because they are not ill. What happens then is the burden of care falls back on the family members as they struggle within a system that respects their loved ones' right to be ill until they become incompetent or homicidal or suicidal. There is frustration and a sequence of events that a family goes through. Families know there are services, but they cannot do anything until people are willing to accept them. This is where treatment comes in. Treatment with medication and therapy does open the door just a little to help that person have some insight and, working with the team, access to those services that can provide them with independence. We are not talking about controlling someone's life, we are talking about giving them their life back, and that is one of the challenges.

Ms. Marrett: The Canadian Mental Health Association has 137 affiliates across the country, of which 125 are at the local level. Most of those provide direct service to individuals with serious and persistent mental illness and other serious mental health problems. There is no question that the downloading of services has increased. We have found, though, that in some provinces, and ironically Ontario is one of them, there has been a huge influx of funds in the last six months from the provincial government. Much of it is for community services for people who are mentally ill. The real challenge then is the capacity. If you have not built up your capacity, how do you provide all of those services in such a short space of time. The government wants to see success and is trying to respond to issues. In the end, do we not all want to live in our communities? Do we want to live in a hospital if we do not have to? We need to somehow ensure that the funding is there to provide those services and treatments, especially — listening to Ms. Deighton's personal story — to enable people to live as best they can and to contribute to society. Everyone wants to contribute to society. Every individual I have met with a mental illness talks about how they want to do something. They cannot if the treatment and services are not available.

Le sénateur Mercer : Je me suis occupé de la gestion et de la collecte de fonds pour des organisations sans but lucratif pendant plus de 25 ans et j'ai travaillé auprès d'un certain nombre d'organismes, pas ceux que vous représentez, mais d'autres semblables. Une question me préoccupe, et vous pourriez me dire si j'ai raison de m'en inquiéter : le délestage de responsabilités dont nous avons déjà été témoins dans notre système est en train de se répéter à l'égard d'organismes sans but lucratif, et l'on s'attend maintenant à ce que vos organismes, par l'entremise de diverses activités de financement, recueillent les fonds nécessaires pour dispenser les services qui étaient autrefois assurés. Vous constatez probablement cela constamment dans vos établissements hospitaliers parce que, même si les hôpitaux ne faisaient jamais de collecte de fonds par le passé, la deuxième personne dans la hiérarchie hospitalière à l'heure actuelle, après le directeur de la médecine, c'est généralement le vice-président responsable du développement. C'est excellent pour les gens de mon secteur professionnel, mais c'est révélateur d'un problème au sein de l'industrie. De votre côté, constatez-vous la même chose chaque jour?

Mme Deighton : Je voulais parler des services et du fait que chacun est disposé ou non à accepter ceux-ci. C'est l'un des plus grands défis que nous devons relever à la Société canadienne de schizophrénie et auquel je fais face dans mes rapports avec les parents. Souvent, la maladie prive les gens de leur discernement et de leur capacité de reconnaître qu'ils ont une maladie. On met des services à leur disposition pour les aider au quotidien. Ils ne veulent pas s'en prévaloir parce qu'ils ne s'estiment pas malades. La responsabilité des soins incombe alors aux parents; ceux-ci doivent en effet composer avec un système qui respecte la personne qui leur est chère au point de la laisser être malade jusqu'à ce qu'elle devienne inapte à prendre une décision ou qu'elle manifeste des tendances meurtrières ou suicidaires. La famille franchit diverses étapes et vit toute une série de frustrations. Elle sait que les services existent, mais elle ne peut rien faire tant que la personne n'est pas prête à les accepter. C'est là où le traitement entre en ligne de compte. Un traitement assorti d'une médication et d'une thérapie aide un peu la personne à faire preuve de discernement et, en travaillant avec l'équipe, à avoir accès à tous les services pouvant la rendre autonome. Il ne s'agit pas de contrôler la vie de la personne, mais de lui permettre de se reprendre en mains; c'est là un des défis à relever.

The Chairman: Thank you very much. We are quite impressed with your presentations and do appreciate your presence here today. It will certainly help us work on Bill C-10.

Mme Marrett : L'Association canadienne pour la santé mentale a 137 groupes qui lui sont affiliés partout au Canada, dont 125 au niveau local. La plupart dispensent des services directement aux personnes atteintes de maladies mentales graves et persistantes et ayant d'autres problèmes graves de santé mentale. Il est indiscutable que le délestage de services a augmenté. Nous avons toutefois constaté que, dans certaines provinces, et paradoxalement, l'Ontario est l'une d'entre elles, le gouvernement provincial a octroyé énormément de fonds depuis six mois. La plupart de ces fonds sont destinés à des services communautaires à l'intention de personnes atteintes de maladie mentale. Le véritable défi concerne donc la capacité. Si l'on n'a pas mis en place sa capacité, comment peut-on dispenser tous ces services à si brève échéance? Le gouvernement veut que tout cela soit couronné de succès et il essaie de trouver des solutions aux problèmes. En fin de compte, vivre dans notre collectivité, n'est-ce pas ce que nous voulons tous? Voulons-nous vivre dans un hôpital si ce n'est pas nécessaire? Nous devons toutefois nous assurer qu'il y a des fonds pour dispenser ces services et traitements, notamment — et le témoignage personnel de Mme Deighton le confirme — pour permettre aux gens d'avoir la meilleure vie possible et de contribuer à l'édification de notre société. Tout le monde veut contribuer à l'édification de la société. Toutes les personnes que j'ai rencontrées qui souffraient de maladie mentale ont exprimé leur désir de faire quelque chose. Ce n'est toutefois pas possible si les traitements et les services ne sont pas disponibles.

The committee adjourned.

La présidente : Je vous remercie infiniment. Nous sommes très impressionnés par vos exposés et nous nous réjouissons de votre présence parmi nous aujourd'hui. Cela nous aidera certainement dans notre étude du projet de loi C-10.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

Wednesday, April 13, 2005

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice and
Attorney General of Canada.

WITNESSES

Wednesday, April 13, 2005

Justice Canada:

Catherine Kane, Senior Counsel/Director, Policy Centre for Victim
Issues.

Thursday, April 14, 2005

Nova Scotia Legal Aid Commission:

Malcolm Jeffcock, Lawyer.

Schizophrenia Society of Canada:

Dr. John Gray, President;

Sheila Deighton, Executive Director, Ottawa Chapter.

Canadian Mental Health Association:

Penelope Marrett, Chief Executive Officer.

Centre for Addiction and Mental Health:

Dr. Padraig L. Darby, Deputy Clinical Director, Law and Mental
Health Program.

COMPARAÎT

Le mercredi 13 avril 2005

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre de la Justice et
procureur général du Canada.

TÉMOINS

Le mercredi 13 avril 2005

Justice Canada :

Catherine Kane, avocate-conseil et directrice, Centre de la politique
concernant les victimes.

Le jeudi 14 avril 2005

Nova Scotia Legal Aid Commission :

Malcolm Jeffcock, avocat.

Société canadienne de schizophrénie :

Le docteur John Gray, président;

Sheila Deighton, directrice exécutive, chapitre d'Ottawa.

Association canadienne pour la santé mentale :

Penelope Marrett, chef de la direction.

Centre de toxicomanie et de santé mentale :

Le docteur Padraig L. Darby, directeur adjoint des services
cliniques, Programme psycho-légal.





First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LISE BACON

Wednesday, April 20, 2005
Thursday, April 21, 2005

Issue No. 10

Third and fourth meetings on:
Bill C-10, An Act to amend
the Criminal Code (mental disorder) and
to make consequential amendments to other Acts

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente :
L'honorable LISE BACON

Le mercredi 20 avril 2005
Le jeudi 21 avril 2005

Fascicule n° 10

Troisième et quatrième réunions concernant :
Le projet de loi C-10, Loi modifiant
le Code criminel (troubles mentaux)
et modifiant d'autres lois en conséquence

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

101 141

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Senator Lise Bacon, *Chair*

The Honourable Senator J. Trevor Eyton, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Mercer
* Austin, P.C.	Milne
(or Rompkey, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Joyal, P.C.	Ringuette
* Kinsella	Rivest
(or Stratton)	Sibbeston

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Downe substituted for that of the Honourable Senator Mercer (*April 20, 2005*).

The name of the Honourable Senator Mercer substituted for that of the Honourable Senator Downe (*April 21, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Lise Bacon

Vice-président : L'honorable J. Trevor Eyton
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Mercer
* Austin, C.P.	Milne
(ou Rompkey, C.P.)	Nolin
Cools	Pearson
Joyal, C.P.	Ringuette
* Kinsella	Rivest
(ou Stratton)	Sibbeston

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du Comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Downe substitué à celui de l'honorable sénateur Mercer (*le 20 avril 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Mercer substitué à celui de l'honorable sénateur Downe (*le 21 avril 2005*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 20, 2005
(23)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:17 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Joyal, P.C., Mercer, Milne, Pearson and Ringuette (7).

Other senator present: The Honourable Senator Callbeck (1).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young and Wade Raaflaub, Analysts.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 22, 2005, the committee continued its consideration of Bill C-10. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 9.*)

WITNESSES:

Psychiatric Patient Advocate Office:

David Simpson, Program Manager;

Stanley K. Stylianos, Program Manager.

Empowerment Council and Mental Health Legal Advocacy Coalition:

Jennifer Chambers, Coordinator, Empowerment Council and Co-Chair, Mental Health Legal Advocacy Coalition.

Canadian Association for Community Living:

Dr. Michael Bach, Executive Vice-President.

Department of Justice Canada:

Catherine Kane, Senior Counsel/Director, Policy Centre for Victim Issues.

Mr. Stylianos, Mr. Simpson, Ms. Chambers and Dr. Bach each made opening statements and, together, answered questions.

Ms. Kane answered questions.

It was agreed that the Honourable Senator Ringuette serve as Acting Chair on Thursday, April 21, 2005.

At 6:17 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 20 avril 2005
(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 17 dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Joyal, C.P., Mercer, Milne, Pearson et Ringuette (7).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Callbeck (1).

Sont présents : De la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young et Wade Raaflaub, analystes.

Sont également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 février 2005, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-10. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n°9 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Bureau de l'intervention en faveur des patients des établissements psychiatriques :

David Simpson, directeur des programmes;

Stanley K. Stylianos, directeur des programmes.

Empowerment Council and Mental Health Legal Advocacy Coalition :

Jennifer Chambers, coordonnatrice, Conseil d'autonomie des clients, Mental Health Legal Advocacy Coalition.

Association canadienne pour l'intégration communautaire :

M. Michael Bach, vice-président exécutif.

Ministère de la Justice du Canada :

Catherine Kane, avocate conseil/directrice, Centre de la politique concernant les victimes.

MM. Stylianos et Simpson, Mme Chambers et M. Bach font une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

Mme Kane répond aux questions.

Il est entendu que l'honorable sénateur Ringuette agira comme présidente suppléante jeudi, le 21 avril 2005.

À 18 h 17, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Thursday, April 21, 2005
(24)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:55 a.m., in room 257, East Block, the Honourable Pierrette Ringuette, Acting Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Downe, Joyal, P.C., Pearson, Ringuette, Rivest and Sibbeston (7).

Other senator present: The Honourable Senator Callbeck (1).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young and Wade Raaflaub, Analysts.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 22, 2005, the committee continued its consideration of Bill C-10. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 9.*)

WITNESSES:

Canadian Psychiatric Association:

Dr. John Bradford, President, Canadian Academy of Psychiatry and the Law;

Dr. Blake Woodside, Chairman of the Board.

Canadian Psychological Association:

Dr. David Nussbaum, Chair, Section on Psychopharmacology;

Dr. Karen R. Cohen, Associate Executive Director.

Dr. Bradford and Dr. Nussbaum made opening statements and, with the other witnesses, answered questions.

At 12:25 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le jeudi 21 avril 2005
(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 55 dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Pierrette Ringuette (*présidente suppléante*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Downe, Joyal, P.C., Pearson, Ringuette, Rivest et Sibbeston (7).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Callbeck (1).

Sont présents : De la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young et Wade Raaflaub, analystes.

Sont également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 février 2005, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-10. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 9 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Association des psychiatres du Canada :

Le docteur John Bradford, président, Académie canadienne de psychiatrie et droit;

Le docteur Blake Woodside, président du Conseil.

Société canadienne de psychologie :

M. David Nussbaum, président, Section de la psychopharmacologie;

Mme Karen R. Cohen, directrice exécutive associée.

Les Drs Bradford et Nussbaum font une déclaration et, avec les autres témoins, répondent aux questions.

À 12 h 25, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 20, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-10, to amend the Criminal Code (mental disorder) and to make consequential amendments to other acts, met this day at 4:17 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Today, we have a panel of interesting people as witnesses. From the Psychiatric Patient Advocate Office, we have Mr. David Simpson, Program Manager, and Mr. Stanley Stylianos, Program Manager. We have Ms. Jennifer Chambers, Coordinator, Empowerment Council, and Co-Chair, Mental Health Legal Advocacy Coalition. We also have a representative from the Canadian Association for Community Living, Dr. Michael Bach, Executive Vice-President.

Welcome to all of you. We are very pleased to have you with us today. Mr. Stylianos, will you start?

Mr. Stanley K. Stylianos, Program Manager, Psychiatric Patient Advocate Office: Good afternoon. Thank you for the opportunity to present here today and to voice our perspective on this important bill. I would like to provide a brief history of the Psychiatric Patient Advocate Office and a context for our submission, and then I will turn our presentation over to Mr. Simpson. The Psychiatric Patient Advocate Office, PPAO, is an arm's length program of the Ontario Ministry of Health and Long-Term Care. It was established in 1983 to protect the legal and civil rights of inpatients in the 10 current and divested provincial psychiatric hospitals. Broadly, our program is comprised of two service components, namely rights advice and advocacy. Our mandate has expanded since the inception of our program and now includes the provision of rights advice in 54 Schedule 1 and two Schedule 2 hospitals. Schedule 1 and Schedule 2 hospitals are general hospitals with mental health units.

On average, we carry out 20,000 first-rights advice visits per year. With respect to our advocacy program, we address approximately 4,500 individual instructed and non-instructed issues per year in the current and former provincial psychiatric hospitals. In addition, we address roughly 75 systemic issues across the province.

We believe that we can offer a particular expertise and vantage point with respect to the proposed legislation insofar as the majority of forensic units in Ontario are located in the hospitals we serve, and a significant proportion of the work

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 20 avril 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (troubles mentaux) et modifiant d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 16 h 17 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Nous avons aujourd'hui un groupe de témoins intéressants. Du Bureau de l'intervention en faveur des patients des établissements psychiatriques, nous accueillons M. David Simpson, directeur des programmes, ainsi que M. Stanley Stylianos, directeur des programmes. Nous accueillons également Mme Jennifer Chambers, coordonnatrice, Conseil d'autonomie des clients, et coprésidente, Mental Health Legal Advocacy Coalition. Nous entendrons aussi un représentant de l'Association canadienne pour l'intégration communautaire, M. Michael Bach, vice-président exécutif.

Bienvenue à vous tous. Nous sommes ravis de vous avoir parmi nous aujourd'hui. M. Stylianos, voulez-vous commencer?

M. Stanley K. Stylianos, directeur des programmes, Bureau de l'intervention en faveur des patients des établissements psychiatriques : Bonjour. Merci de nous donner l'occasion de comparaître devant vous et de vous faire part de notre point de vue concernant ce projet de loi important. J'aimerais vous donner un bref historique du Bureau de l'intervention en faveur des patients des établissements psychiatriques et situer notre présentation dans son contexte, après quoi je céderai la place à M. Simpson. Le Bureau de l'intervention en faveur des patients des établissements psychiatriques, le BIPEP, est un programme indépendant relevant du ministère ontarien de la Santé et des Soins de longue durée. En activité depuis 1983, il est voué à la protection des droits des patients des 10 hôpitaux psychiatriques provinciaux actuels et anciens. En gros, notre programme comporte deux volets : les conseils en matière de droits et la défense. Notre mandat a été élargi depuis la mise sur pied de notre programme et comprend maintenant la prestation de conseils en matière de droits dans 54 des établissements de l'annexe 1 et deux des établissements de l'annexe 2. Ces établissements sont des hôpitaux généraux où sont offerts des services de santé mentale.

En moyenne, nous rendons 20 000 visites par année pour prodiguer des conseils en matière de droits fondamentaux. Quant à notre programme de défense, nous traitons environ 4 500 dossiers individuels judiciaires et non judiciaires par année, dans les hôpitaux psychiatriques provinciaux actuels et anciens. En outre, nous traitons environ 75 dossiers collectifs dans l'ensemble de la province.

Nous sommes d'avis que nous pouvons offrir une expertise et un point de vue particuliers à l'égard du projet de loi dans la mesure où la majorité des services de médecine légale en Ontario sont situés dans les hôpitaux que nous desservons, et dans la

carried out by our advocates across the province is in service to concerns raised by forensic clients. Forensic clients have consistently reported frustration with a system that fails to provide individual care, lacks effective rehabilitative programs and removes a sense of hope.

Our reason for being here today is to work towards strengthening the legal and civil rights of our clients, and to work toward restoring a balance between care, treatment and rehabilitation, and safety and security. For many, the forensic system is more reflective of a correctional facility than a hospital, and security often takes precedence over care, treatment and rehabilitation. To restore a balance, there must be an emphasis on rehabilitation and recovery, and a move away from what clients perceive as punishment.

Finally, the forensic label in itself can have a profoundly negative and stigmatizing impact, ultimately creating an invisible barrier that undermines successful community reintegration. Many clients, doubly stigmatized by mental illness and the forensic label, face profound discrimination and are thwarted in their efforts to obtain housing, employment and social acceptance. We see the mental-disorder provisions of the Criminal Code as a key mechanism to rehabilitate and reintegrate individuals suffering from mental illness, and to assist them in participating fully in society. It is in this context that we offer our recommendations.

Mr. David Simpson, Program Manager, Psychiatric Patient Advocate Office: Thank you, Madam Chairman and committee members for your interest in the work that the psychiatric patient advocate does with and on behalf of individuals with mental illness, including those individuals who are receiving care and treatment in the forensic mental health system. As partisan advocates for our clients, we are hopeful this afternoon that our submissions and recommendations will have an impact on this legislation, for the benefit of all individuals within the forensic system.

I will highlight a couple of points from our submission including victim impact statements, the right to annual hearings and mandatory attendance, treatment orders, guidelines for provincial review boards, and guidelines for forensic facilities.

The patient advocate office is concerned about the proposed changes to the mental disorder provisions, allowing victim impact statements to be presented at review board hearings. Victims deserve recognition and a voice, but in the appropriate forum. Historically, victim impact statements allow victims of crime to provide input into the sentencing

mesure où une grande partie du travail réalisé par nos intervenants partout dans la province vise à répondre aux inquiétudes des clients médico-judiciaires. Ces derniers ne cessent de nous faire part de leurs frustrations à l'égard d'un système qui ne leur offre ni soins individuels, ni programmes de réadaptation efficaces, ni espoir.

Nous sommes ici aujourd'hui dans le but de faire consolider les droits de nos clients et rétablir l'équilibre entre les soins, les traitements et la réadaptation, d'une part, et la sécurité et la protection, d'autre part. Pour de nombreuses personnes, le système médico-légal ressemble davantage à un établissement correctionnel qu'à un hôpital, et la sécurité a souvent préséance sur les soins, les traitements et la réadaptation. Pour rétablir l'équilibre, il faut mettre l'accent sur la réadaptation et la guérison et s'éloigner de ce que les clients perçoivent comme une punition.

Enfin, l'étiquette médico-légale en soi peut avoir un effet profondément négatif et stigmatisant et créer une barrière invisible qui mine la réinsertion sociale. De nombreux clients, doublement stigmatisés par la maladie mentale et l'étiquette médico-légale, sont confrontés à une discrimination profonde et sont bafoués dans leur quête de logement, d'emploi et d'acceptation sociale. À notre avis, les dispositions du Code criminel relatives aux troubles mentaux constituent un mécanisme essentiel pour réhabiliter et réintégrer les personnes souffrant de maladies mentales et pour les aider à participer pleinement à la vie sociale. C'est dans ce contexte que nous vous offrons nos recommandations.

M. David Simpson, directeur des programmes, Bureau de l'intervention en faveur des patients des établissements psychiatriques : Merci, madame la présidente, mesdames et messieurs les membres du comité de vous intéresser au travail que fait le Bureau de l'intervention en faveur des patients des établissements psychiatriques avec la participation et au nom des personnes atteintes de maladies mentales, y compris celles qui reçoivent des soins et des traitements dans le système de médecine légale. Comme nous nous portons à la défense de nos clients, nous espérons cet après-midi que notre présentation et nos recommandations auront un impact sur ce projet de loi, dans l'intérêt de toutes les personnes qui font partie du système médico-légal.

J'aimerais faire ressortir certains éléments de notre mémoire, notamment les déclarations sur les répercussions sur la victime, le droit à une audition annuelle et la présence obligatoire, les ordonnances de traitement, les lignes directrices pour les commissions d'examen provinciales et, enfin, les lignes directrices pour les établissements médico-judiciaires.

Le Bureau de l'intervention en faveur des patients des établissements psychiatriques s'inquiète des changements proposés aux dispositions relatives aux troubles mentaux qui permettraient aux victimes de présenter une déclaration aux auditions de la commission d'examen. Les victimes méritent d'être reconnues et entendues, mais dans le contexte qui convient.

process. However, mentally disordered accused persons deemed not criminally responsible, are not sentenced and are instead considered to be patients.

The goal of review boards are distinct from criminal courts. The PPAO questions how such statements would be effective in a process designed to rehabilitate and reintegrate individuals found not criminally responsible, and determine current condition and level of risk. Ultimately, such statements will divert the review board from concentrating on relevant evidence relating to the current condition of the forensic client, resulting in the least onerous and least restrictive disposition. Such statements focus exclusively on the effect of the forensic client's action while they were potentially at the low point in their illness, and neglect other considerations, such as the potential for rehabilitation and reintegration.

The introduction of victim impact statements at each annual hearing have the potential to set clients back in their quest for wellness and recovery, and may diminish any gains they may have made in their care and treatment. As a result, the PPAO recommends that clause 16(3), which permits victim impact statements to be presented at review board hearings, be repealed and that a more appropriate forum be considered for such statements.

The Psychiatric Patient Advocate Office does not support the proposal to permit review boards to hold hearings later than 12 months after a forensic client's recent disposition. Persons whose liberties have been restricted are entitled to annual reviews to ensure that the disposition is being followed, and that the person is in the least restrictive environment possible. The proposed amendments make assumptions about forensic clients, in particular their clinical progress, and appear to impose a presumption of dangerousness on the forensic client, which the Supreme Court of Canada in *Winko v. British Columbia (Forensic Psychiatric Institute)* deemed inappropriate and possibly discriminatory.

Some forensic clients may also wish to be self-represented before the review board. In this regard, the PPAO believes it is crucial that an unrepresented accused forensic client have access to an *amicus curiae*, or a friend of the court, to assist with strict legal matters and adjournment requests, et cetera, similar to the process in place in the Ontario Court of Appeal when a review board disposition is appealed.

The PPAO is opposed to any amendment to the code authorizing review boards to compel a forensic client's attendance before a review board. The PPAO respects review boards' ability to compel the attendance of witnesses, but some

Jusqu'ici, les déclarations sur les répercussions sur les victimes permettaient aux victimes de crimes de participer au processus de détermination de la peine. Cependant, les accusés atteints de troubles mentaux ne sont pas jugés responsables de leurs actes et ne sont pas sanctionnés : ils sont considérés comme des personnes malades.

Les objectifs des commissions d'examen sont très différents de ceux des tribunaux criminels. Le BIPEP ne voit pas en quoi ces déclarations pourraient être utiles dans le cadre d'une procédure conçue pour faciliter la réadaptation et la réinsertion sociale de personnes jugées non criminellement responsables et pour déterminer la situation actuelle et le degré de risque qu'elle comporte. En fin de compte, ces déclarations éloigneront les commissions de leur objectif, qui est d'évaluer la situation actuelle et de prendre la décision la moins onéreuse et la moins restrictive. Ces déclarations portent exclusivement sur les conséquences des actes du client médico-judiciaire au moment où celui-ci se trouvait au plus bas et elles négligent toute autre considération, par exemple le potentiel de réadaptation et de réinsertion sociale.

En permettant les déclarations sur les répercussions sur la victime à chaque audition annuelle, on risquerait de faire reculer les clients dans leur quête de bien-être et de guérison et annuler les gains qu'ils ont peut-être réalisés dans le cadre de leur traitement. Par conséquent, le BIPEP recommande que le paragraphe 16(3), qui permet aux victimes de présenter des déclarations aux auditions des commissions d'examen, soit abrogé et qu'une tribune mieux adaptée soit envisagée pour la production de ce genre de déclarations.

Le Bureau de l'intervention en faveur des patients des établissements psychiatriques n'appuie pas la proposition selon laquelle les commissions d'examen devraient pouvoir organiser des auditions plus de 12 mois après la dernière décision concernant un client médico-judiciaire. Les personnes dont la liberté a été sérieusement limitée ont droit à un examen annuel pour garantir que la décision est appliquée et que la personne est placée dans l'environnement le moins restrictif possible. Les modifications proposées s'appuient sur des hypothèses concernant les clients médico-judiciaires, notamment au sujet de leurs progrès techniques, pour imposer une présomption de dangerosité que la Cour suprême du Canada, dans *Winco c. Colombie-Britannique (Forensic Psychiatric Institute)* a jugée déplacée et éventuellement discriminatoire.

Certains clients médico-judiciaires pourraient également souhaiter se représenter eux-mêmes aux auditions des commissions d'examen. À cet égard, le BIPEP estime qu'il est indispensable que les clients non représentés aient accès à un intervenant désintéressé ou à un ami du tribunal pour l'aider sur le plan strictement juridique, les demandes d'ajournement, et cetera, comme c'est le cas à la Cour d'appel de l'Ontario lorsqu'il y a appel de la décision d'une commission d'examen.

Le BIPEP est opposé aux modifications du Code qui autoriseraient les commissions d'examen à contraindre un client médico-judiciaire à être présent à une audition. Le BIPEP reconnaît le pouvoir des commissions d'assigner des témoins à

clients choose not to participate in the process and have their legal counsel attend in their place to protect their rights. Still others prefer to attend, but not to give evidence.

To compel the attendance of forensic clients is an abusive and paternal amendment that has no role in the forensic system, particularly where victim impact statements may be presented year after year. Indeed, forcing a forensic client to undergo such process could be counter-therapeutic and frustrate efforts at rehabilitation. As a result, the PPAO recommends that review awards continue to hold hearings no later than 12 months after each forensic client's disposition, and that duty counsel or an *amicus curiae* process be instituted to assist unrepresented forensic clients before the review board.

There is no more important principle in medicine and law than treatment with consent. The simple rule must be that there is no treatment without consent. The PPAO remains very concerned with court-ordered treatment orders under section 672.58 of the Criminal Code. Ontario's Health Care Consent Act deems each person capable of consenting to treatment, unless found otherwise. It also provides for the treatment of individuals who are found incapable of making their own treatment decisions, through the consent of a substitute decision maker, SDM. The act requires the SDM to consider the incapable person's prior capable wishes and if none apply, the best interest of the individual, according to specific criteria.

One of the checks and balances in Ontario's mental health care system is the provision of rights advice when a patient's legal status has been changed. Following a finding of treatment incapacity, a rights adviser by law must promptly meet with a patient to advise them of their rights. Any move to undermine the provision of formal rights advice would be a mistake with dire consequences. In fact, given the vulnerability of this patient group, perhaps the committee should consider strengthening rights advice provisions across Canada. The PPAO recommends that the treatment disposition section in the code be repealed and a mode of consent-based treatment be adopted similar to that available under Ontario's law.

Guidelines for provincial review boards: The PPAO previously recommended that the code be amended to provide guidelines to provincial review boards with respect to dispositions, rehabilitation, and dangerousness. Many clients complain of situations where review board dispositions authorize placement in the community, but a lack of appropriate community resources denies them the opportunity. Many clients are warehoused in facilities such that it is not unusual for forensic clients to reside in hospitals for years. Such realities do not comply with the code, which requires placement in the least onerous and least restrictive environments, and review boards are not given power under the mental disorder provisions to enforce their dispositions. This must change.

comparaître, mais certains clients préfèrent ne pas participer à la procédure et y être représentés par leur avocat, chargé de protéger leurs droits. D'autres encore préfèrent être présents, mais sans intervenir.

L'assignation des clients médico-judiciaires représente une modification abusive et paternaliste qui n'a aucun sens dans le système médico-légal, notamment si les victimes peuvent présenter leurs déclarations année après année. En effet, le fait de contraindre les clients médico-judiciaires à subir cette procédure peut être anti-thérapeutique et entraver les efforts de réadaptation. Par conséquent, le BIPEP recommande que les commissions d'examen continuent à organiser des auditions au plus tard 12 mois après la décision concernant le client et qu'un intervenant désintéressé puisse aider les clients non représentés.

En médecine comme en droit, il n'existe pas de principe plus fondamental que celui du traitement consenti. Aucun traitement ne doit être donné sans consentement. Le BIPEP reste inquiet de l'éventualité de traitements ordonnés par un tribunal en application de l'article 672.58 du Code criminel. La Loi sur le consentement aux soins de santé de l'Ontario part du principe que toute personne est capable de consentir à un traitement, à moins d'avoir été jugée inapte par ailleurs. Elle prévoit également le consentement d'un décideur substitut pour les personnes qui sont jugées incapables à décider elles-mêmes de leur traitement. La loi exige que ce décideur substitut tienne compte des désirs antérieurs de la personne jugée inapte et, s'il n'y en a pas, de l'intérêt de cette personne, en fonction de critères précis.

Parmi les freins et les contrepoids que comporte le système de soins de santé mentale en Ontario, mentionnons la prestation de conseils en matière de droits lorsque la capacité juridique d'un patient change. Dès qu'une personne est jugée inapte à consentir à son traitement, un conseiller en matière de droits doit rencontrer le patient dans les plus brefs délais pour l'informer de ses droits. Ce serait une grave erreur de tenter de contrecarrer la disposition relative à la prestation de conseils en matière de droits. En fait, compte tenu de la vulnérabilité de ce groupe de patients, le comité devrait peut-être envisager de renforcer pareille disposition dans l'ensemble du Canada. Le BIPEP recommande que l'article du Code ayant trait au traitement soit abrogé et qu'un modèle de traitement fondé sur le consentement, inspiré de la loi de l'Ontario, soit adopté.

Concernant les lignes directrices pour les commissions d'examen provinciales, le BIPEP a déjà recommandé de modifier le Code pour y fournir des lignes directrices à l'intention des commissions d'examen provinciales au sujet des décisions, de la réadaptation et de la dangerosité. Beaucoup de clients se plaignent des décisions autorisant leur placement dans la collectivité, alors que cette possibilité est invalidée par le manque de ressources communautaires. Beaucoup sont « entreposés » dans des établissements, de sorte qu'il n'est pas rare que des clients médico-judiciaires résident dans un hôpital pendant des années. Ces situations ne sont pas conformes au Code, qui prévoit le placement dans l'environnement le moins onéreux et le moins restrictif possible, et les commissions

As the principles of rehabilitation and reintegration are as important to dispositions as public protection, specific factors relevant to rehabilitation should be articulated in the code. Again, review boards should be given the authority to order that the needs of the forensic client be addressed, and have the corresponding authority to enforce such orders. Many clients report that undue emphasis continues to be placed on forensic clients' index offence, or current inappropriate behaviours, rather than dangerousness. The common law duty created in *Winko* requiring review boards to make positive findings of dangerousness should be codified and strengthened in the code. This arises from the fact that review boards have not operationalized the Supreme Court's recommendations in *Winko* to seek out evidence that supports release. This has increased the number of forensic clients detained on trivial offences who languish in the system for extended periods of time.

Unfortunately, undue emphasis is placed on behavioural issues associated with institutionalized living, detention and historical or static factors, as opposed to dynamic factors such as current condition and current level of risk. The mental disorder provisions in the code need to ensure those persons who find themselves in the forensic system do not remain there for longer than necessary.

The PPAO recommends that timelines for compliance be introduced into dispositions and that review boards be given the authority to enforce an order compliance with dispositions.

Last are the guidelines for forensic facilities. As a consequence of hospital divestment, many forensic beds in Ontario have been transferred from provincial government control to public hospitals. The lack of central oversight has resulted in inconsistent and fluctuating policies that hinder rehabilitation and reintegration efforts. For example, there is currently no uniform standard or definition for security levels such that some minimum-secure-level forensic clients are subjected to the same restrictions as those residing in medium-secure facilities. This is an issue of fairness.

A further concern voiced by forensic clients is that although section 672.56 of the code allows for board reviews following seven days of increased restriction on liberties, overly broad dispositions allow for broad and restrictive interpretation by facilities that, despite having the obligation to report to the review board, often fail or refuse to do so.

d'examen n'ont pas le pouvoir de faire exécuter les décisions qu'elles prennent en vertu des dispositions relatives aux troubles mentaux. Cette situation doit changer.

Comme les principes de la réadaptation et de la réinsertion sociale sont aussi importants que la protection de la population dans les décisions que prennent les commissions, les critères propres à la réadaptation devraient être énoncés dans le Code. Là encore, les commissions d'examen devraient avoir le pouvoir d'ordonner que l'on tienne compte des très nombreux besoins des clients médico-judiciaires et de faire exécuter ces ordres. Beaucoup de clients témoignent de l'importance indue que l'on continue d'attribuer à l'infraction désignée ou au comportement négatif actuel plutôt qu'à la dangerosité. La décision de la Cour suprême du Canada dans *Winko*, qui invite les commissions d'examen à formuler des constatations favorables en termes de dangerosité, devrait être codifiée et consolidée dans le Code. La raison en est le fait que les commissions d'examen n'ont pas concrétisé les mesures recommandées par la Cour dans *Winko*, à savoir de chercher des éléments de preuve à l'appui de la libération. Cela a fait augmenter le nombre de clients médico-judiciaires détenus pour des infractions mineures, qui entraînent dans le système pendant des périodes prolongées.

Malheureusement, on attribue une importance exagérée au comportement associé à la vie institutionnelle, à la détention et aux facteurs chronologiques ou statiques, de préférence à des facteurs dynamiques comme la situation actuelle et le degré de risque actuel. Les dispositions du Code relatives aux troubles mentaux doivent garantir que les personnes qui se trouvent dans le système médico-légal n'y restent pas plus longtemps que nécessaire.

Le BIPEP recommande que l'on associe des échéances d'exécution aux décisions et que les commissions d'examen soient dotées du pouvoir de faire exécuter leurs décisions.

Parlons, enfin, des lignes directrices pour les établissements médico-judiciaires. En raison du dessaisissement, beaucoup de lits d'établissements médico-judiciaires ne sont plus sous le contrôle de l'administration provinciale, mais à la charge des hôpitaux publics. Il n'existe pas de système de surveillance central, de sorte que des politiques incohérentes et variables entravent les efforts de réadaptation et de réinsertion sociale. Par exemple, il n'existe pas actuellement de norme ou de définition uniforme des niveaux de sécurité, de sorte que certains clients de niveau de sécurité minimale sont assujettis aux mêmes restrictions que les clients de niveau de sécurité moyenne. Il y a là un problème d'équité.

Les clients médico-judiciaires se plaignent également du fait que, si l'article 672.56 du Code prévoit que la commission d'examen doit être informée après sept jours de resserrement des restrictions imposées aux libertés du client, des décisions générales ont permis aux hôpitaux d'interpréter ces dispositions de façon plus générale et plus restrictive, et il est fréquent que les hôpitaux ne rendent pas compte à la commission ou refusent de le faire, alors qu'ils en ont l'obligation.

At present, there is no accountability mechanism or penalty provision in the code for facilities that fail to report such restrictions. The process for adjournment of these hearings should be initiated and driven by the forensic client.

The PPAO recommends that the code clearly define levels of custodial restriction and that the code clarify the phrase “restriction on the liberty of the accused” to give guidance to facilities that must apply to the review board for a hearing, and further, that the board be given authority to order compliance with the code.

The PPAO encourages the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs to continue to consult with the public and stakeholders on this fundamental legislation. We advocate for equitable treatment for individuals with mental disorders or impairments and see the mental disorder provisions in the code as a key mechanism to rehabilitate and reintegrate persons with mental illness, and help them participate fully in society.

The PPAO believes there is much to be done before we can have an inclusive and accepting society for individuals with mental illness. We are confident that Canada can rise to meet this challenge. Doubtless, it will take much effort on the part of all stakeholders, but with modern and progressive mental disorder provisions in the code that focus on restorative rather than punitive justice, that dream will become a reality.

Ms. Jennifer Chambers, Coordinator, Empowerment Council, and Co-Chair, Mental Health Legal Advocacy Coalition: In Canada, as in the rest of the world, people considered mental disordered are subject to the most extreme social prejudice and scorn. Appalling assumptions go unchallenged. “Dangerous” and “lunatic” are often considered synonymous and the people most feared and despised are the so-called “criminally insane.” Instead of providing education and leadership to address the public’s ill-founded fears, legislators all too often adopt and even inflame those fears. An example from Ontario was the naming of legislation affecting thousands of people who have committed no harm after a person killed by one man who was mentally disturbed. I refer to the legislation in Ontario as Brian’s Law. Elected politicians may be inclined to pander to public prejudice, especially when a minority is as despised as this one. We appeal to you, the chamber of sober second thought, to uphold the equality right of this minority that we are discussing here today.

The Supreme Court of Canada was clear about what was necessary to save this legislation from being a Charter violation. Some parts of the proposed legislation will not meet that standard.

À l’heure actuelle, le Code ne prévoit pas de mécanisme de responsabilisation ou de sanction à l’égard des hôpitaux qui ne rendent pas compte de ces restrictions. La procédure d’ajournement de ces auditions devrait être assujettie à l’initiative et à la décision du client.

Le BIPEP recommande que le Code définisse clairement les restrictions de garde, qu’il clarifie la notion de « privation de liberté de l’accusé » pour donner des instructions aux hôpitaux qui doivent demander une audition à la commission d’examen. Il recommande également que la commission d’examen soit dotée du pouvoir d’ordonner l’application du Code.

Le BIPEP invite le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles à continuer de consulter le public et les intervenants sur cette législation fondamentale. Nous sommes partisans d’un traitement équitable pour les personnes atteintes de troubles mentaux et de handicaps et nous considérons que les dispositions du Code relatives aux troubles mentaux sont un mécanisme fondamental pour réhabiliter et réintégrer ces personnes et les aider à participer pleinement à la vie sociale.

Nous estimons qu’il y a beaucoup à faire avant que nous ayons une société inclusive et accueillante pour les personnes atteintes de troubles mentaux. Nous sommes cependant convaincus que le Canada peut relever ce défi. Il y faudra, à n’en pas douter, des efforts considérables de la part des parties intéressées, mais, grâce à des dispositions modernes et progressistes axées sur une justice réparatrice et non punitive, le rêve deviendra réalité.

Mme Jennifer Chambers, coordonnatrice, Conseil d’autonomie des clients, et coprésidente, Mental Health Legal Advocacy Coalition : Au Canada, comme dans le reste du monde, les personnes ayant des troubles mentaux font l’objet de mépris et de préjugés sociaux extrêmes. Des présomptions incroyables perdurent sans qu’on les remette en question. Les termes « dangereux » et « dément » sont souvent considérés comme des synonymes, et les personnes qui inspirent le plus de peur et de mépris sont les soi-disant « aliénés mentaux criminels ». Au lieu d’instaurer des programmes de sensibilisation et de faire preuve de leadership pour apaiser les craintes non fondées de la population, les législateurs éprouvent trop souvent les mêmes craintes, voire les attisent. En Ontario, par exemple, une loi qui touche des milliers de personnes qui n’ont fait aucun mal a été nommée en mémoire d’une personne tuée par un homme souffrant de troubles mentaux. Je parle de la loi Brian. Les politiciens élus peuvent être enclins à plier devant les préjugés de la population, en particulier lorsqu’ils touchent une minorité aussi méprisée que celle-ci. Nous nous adressons à vous, qui apportez un second regard objectif, pour faire valoir les droits à l’égalité de cette minorité dont nous parlons aujourd’hui.

La Cour suprême du Canada a établi clairement les critères à respecter pour que ce projet de loi ne vienne pas à l’encontre de la Charte. Or, certaines parties du projet de loi ne répondent pas à ces critères.

The U.S. National Council on Disability has concluded that one of the reasons public policy concerning psychiatric disability is so different from that concerning other disabilities is the systematic exclusion of people with psychiatric disabilities from policy making.

The Empowerment Council and Mental Health Legal Advocacy Coalition represent people with direct experience of the psychiatric system, including the forensic mental health system that is an ever expanding part of the mental health system. Our members have intervened in three Supreme Court of Canada cases concerning the rights of individuals in the forensic system.

In our brief we outline our positions on the proposed amendments. In a separate section we detail our non-legislative recommendations and cite research and experience supporting our recommendations on the amendments.

We beseech you to read both sections. I would like to offer to your researchers that any materials cited there that you require and we could assist with, we would be glad to do that.

In the appendix, you will find the preliminary results of the only survey we know of that has ever been conducted in asking people in the forensic system what they think of the system they find themselves in. It was a survey that we conducted thanks to Court Challenges Program of Canada.

A number of amendments seem to be based on misconceptions. For that reason, we offer the following information, with corresponding evidence offered in our submissions, to correct misunderstandings and assumptions about people in the psychiatric system.

First, mentally disordered people are no more violent than other members of the same community. Most people in the forensic system have not committed acts causing bodily harm. We refer you to the Center for Addiction and Mental Health statistics from the 2002 submission to the Parliamentary Standing Committee on Justice and Human Rights.

Even the numbers recorded as physical harm are exaggerated. For example, people can be in the forensic system for spitting on someone. This is recorded as an assault. What tends to happen in the forensic system is that, unlike the legal system where charges are reduced during plea-bargaining, people are recorded instead as having the highest of the index offences. Mentally disordered people of all kinds do recover. Contrary to popular belief, people with the diagnosis of schizophrenia have been found to recover. A significant percentage recovers without the use of psychiatric medications. Some do benefit from psychiatric medications. The assumption should not be made that one thing is true for everyone.

Le U.S. National Council on Disability a conclu que la politique publique concernant les troubles psychiatriques était bien différente de celle qui touche aux autres handicaps, notamment parce que les personnes atteintes de troubles psychiatriques sont systématiquement exclues de l'élaboration des politiques.

Le Conseil d'autonomie des clients et la Mental Health Legal Advocacy Coalition représentent les personnes ayant une expérience directe des services psychiatriques, y compris du système médico-légal, qui occupe une place toujours plus grande dans le système de santé mentale. Nos membres sont intervenus dans trois décisions de la Cour suprême du Canada concernant les droits des individus dans le système médico-légal.

Nous exposons dans notre mémoire notre position sur les modifications proposées. Dans une section distincte, nous présentons des détails sur nos recommandations qui ne touchent pas au projet de loi et nous citons des travaux de recherche et des expériences à l'appui des recommandations concernant les modifications.

Nous vous prions de lire les deux parties. J'aimerais signaler à vos attachés de recherche que nous sommes disposés à fournir tous les documents cités dont vous auriez besoin.

En annexe, vous trouverez les résultats préliminaires du seul sondage mené auprès des personnes qui se trouvent à l'intérieur du système médico-légal, qui visait à savoir ce qu'elles pensent de ce système. Il s'agit d'un sondage que nous avons mené grâce au Programme de contestation judiciaire du Canada.

Certaines modifications proposées semblent fondées sur des idées fausses. C'est pourquoi nous vous présentons les renseignements suivants, ainsi que les preuves correspondantes exposées dans nos présentations, pour réfuter les malentendus et les idées fausses concernant les personnes qui se trouvent à l'intérieur du système médico-légal.

Premièrement, les personnes qui ont des troubles mentaux ne sont pas plus violentes que tout autre membre de la même communauté. La plupart des personnes qui se trouvent dans le système médico-légal n'ont pas commis d'acte causant des lésions corporelles. Nous vous renvoyons aux statistiques du Centre de toxicomanie et de santé mentale figurant dans le mémoire présenté en 2002 au Comité permanent de la justice et des droits de la personne.

Même les chiffres concernant les lésions corporelles sont exagérés. Par exemple, des personnes peuvent se retrouver dans le système médico-légal pour avoir craché sur quelqu'un. Ce geste sera consigné parmi les voies de fait. Contrairement au système judiciaire où les peines sont réduites durant la négociation de plaidoyers, dans le système médico-légal, les personnes se voient infliger la peine la plus sévère pour l'infraction désignée. Or, des personnes atteintes de troubles mentaux de toutes sortes guérissent. Contrairement à la croyance populaire, on a constaté que des personnes diagnostiquées comme étant schizophrènes ont guéri. Un pourcentage important de personnes guérissent sans l'aide de médicaments. D'autres bénéficient des médicaments psychiatriques. Il ne faut pas présumer qu'une chose est vraie pour tous.

Evidence has shown that mentally disordered offenders are less likely to repeat than non-mentally disordered offenders. Evidence shows that for offenders at lowest risk supervision, detention and treatment can increase the risk of violence.

For the majority of time, being found not criminally responsible, NCR, or unfit generally has a worse result on the person's liberty interests than being found guilty of a crime. A large percentage of people in the forensic system are survivors of abuse and many people report abuse in the forensic system. Reports are often confirmed by outside parties.

Addressing the amendments to the criminal code, particularly now, we recommend an additional reason for ordering an assessment, and that is to seek reasons to discharge absolutely. This was one thing recommended by Justice Beverly McLaughlin in *Winko*. We oppose withholding assessment reports from the individual concerned, and the potential exclusion of individuals concerned from disposition hearings. A therapeutic relationship is impossible under such circumstances. It is critically important that the accused be allowed to see and correct errors in the report. Errors of great significance are not unusual. For example, an individual we met had mentioned to his doctor that he was able to perform magic tricks. He discovered later this was recorded in his record as being delusional because he believed he was magic. A fairly significant finding concerning someone's rehabilitation and of vital importance, he was able to see the record and make the correction.

Victim impact statements have no place in disposition proceedings that are a non-adversarial venue where the Supreme Court has been clear that the NCR accused is not to be punished. If someone had a heart attack that resulted in them driving their vehicle into a pedestrian, they would not be considered criminally responsible for the commission of that act because there was no intent to commit that crime. Would it be appropriate for the victim's suffering to be re-read at a hearing for that person on an annual basis? The person is not supposed to be punished. What purpose would that serve?

The same is true of people found NCR. There was no criminal intent. That is what NCR means. Victims suffer and want acknowledgment of that suffering. That is understandable and it should happen, but not before a body that is deciding what should happen to someone who is not criminally responsible.

We do not agree with giving any body the power to extend time between review board hearings. It is not possible to predict an individual's state of mind two years into the future,

Une étude a révélé que les délinquants atteints de troubles mentaux sont moins susceptibles de commettre à nouveau des actes de violence que les délinquants non atteints de troubles mentaux. Chez les délinquants classés à faible risque, les recherches indiquent que la supervision, l'incarcération et le traitement peuvent en fait augmenter le risque de violence.

La plupart du temps, il est plus difficile en règle générale pour la personne déclarée non criminellement responsable (ou NCR) ou inapte à obtenir sa mise en liberté que la personne déclarée coupable d'un crime. Un fort pourcentage de clients du système médico-légal sont des survivants d'abus et de nombreuses personnes signalent des abus dans le système médico-légal. Les signalements sont souvent confirmés par des personnes de l'extérieur.

En ce qui concerne les modifications proposées au Code criminel, particulièrement maintenant, nous recommandons que soit ajouté un autre motif pour ordonner une évaluation, soit déterminer les motifs de rendre une libération inconditionnelle. C'était un des points recommandés par la juge Beverly McLaughlin dans *Winko*. Nous sommes opposés à la non-communication des rapports d'évaluation à la personne visée et à son éventuelle exclusion de l'audience tenue pour décider de son sort. Une relation thérapeutique est impossible dans de pareilles circonstances. Il est absolument essentiel que l'accusé puisse prendre connaissance du rapport et faire corriger les erreurs. Or, les erreurs grossières ne sont pas rares. Par exemple, un homme que nous avons rencontré avait mentionné à son médecin qu'il connaissait quelques tours de magie. Il a découvert par la suite que son rapport mentionnait qu'il délirait parce qu'il croyait qu'il avait des pouvoirs magiques. C'est là une constatation plutôt importante pour décider de sa réinsertion sociale. En fait, elle est d'une importance vitale. Il a réussi à consulter le dossier et à faire faire la correction.

Les déclarations des victimes n'ont pas leur place dans la détermination de la décision lorsque la procédure n'a pas un caractère contradictoire. À cet égard, la Cour suprême a statué très clairement que l'accusé NCR n'a pas à être puni. Si quelqu'un avait une crise cardiaque alors qu'il conduisait son automobile et qu'il frappait un piéton, il ne serait pas considéré criminellement responsable de la commission de cet acte parce qu'il n'avait pas l'intention de blesser. Convierait-il qu'à l'audience, la personne soit constamment confrontée à la souffrance de la victime? La personne n'est pas censée être punie. À quoi cela servirait-il?

Il en va de même pour les personnes déclarées NCR. Il n'y a pas d'intention criminelle. C'est ce que signifie NCR. Les victimes souffrent et veulent qu'on reconnaisse leur souffrance. C'est compréhensible et même souhaitable, mais pas devant un organe qui décide du sort d'une personne qui n'est pas criminellement responsable.

Nous ne sommes pas d'accord avec le principe de conférer à n'importe quel organe le pouvoir de prolonger la période entre les audiences de la commission d'examen. Il est impossible de prédire

and current state of mind is what is supposed to be considered when determining detention, supervision or discharge.

Setting criteria so broad that it is likely to inflict severe psychological damage creates a standard that is both excessive and arbitrary, and has no possible foundation in evidence. This section strips away procedural safeguards that, taken in their totality, protect the Charter rights of the accused.

We concur with the Supreme Court and the parliamentary committee's recommendation to grant the power to absolutely discharge an unfit accused. We commend you for your attention to the plight of the person found unfit whose liberty is lost for a lifetime simply because of their inability to comprehend the judicial process.

The current forensic system does not offer what it should in a just society such as ours. People should not have to live in what has been described as a regime of state-mandated segregation and degradation. It is worth remembering that with great ill fortune, any of us could develop the state of mind that could place us in this abysmal system. I would like to finish by reading a quotation from the Supreme Court in *Winko*:

...it has been determined that the NCR offender is not morally responsible for his or her criminal act. Punishment is morally inappropriate and ineffective in such a case because the NCR accused was incapable of making the meaningful choice upon which the punishment model is premised....Any restrictions on the liberty of NCR accused are imposed for essentially rehabilitative and not penal purposes. In the words of Taylor J.A, unlike the sanctions faced by a convicted person, the scheme that addresses NCR accused "exacts no penalty, imposes no punishment and casts no blame...."

Dr. Michael Bach, Executive Vice-President, Canadian Association for Community Living: Thank you for the opportunity to speak this afternoon about our perspective on Bill C-10. Let me begin by saying I am with the Canadian Association for Community Living, which is a national association that advocates for people with intellectual disabilities, and their families. We have been in existence for about 50 years, representing about 40,000 members in our association in 420 local associations. We are rooted in communities across the country and have a wide experience with adults with intellectual disabilities who have come into the forensic mental health system through the mental disorder provisions.

ce que sera l'état mental d'une personne dans deux ans, et c'est de l'état mental actuel qu'on est censé tenir compte quand on décide s'il faut incarcérer la personne, la placer sous supervision ou la libérer.

En fixant des critères si vastes qu'ils sont susceptibles d'infliger de graves dommages psychologiques, on crée une norme qui est à la fois excessive et arbitraire et qui ne s'appuie sur aucun fait. Cet article retire des garanties procédurales qui, réunies en un tout, protègent les droits de l'accusé conférés par la Charte.

Nous sommes d'accord avec la Cour suprême et avec la recommandation faite par le comité parlementaire qu'il faut conférer le pouvoir de libérer inconditionnellement l'accusé inapte à subir son procès. Nous vous félicitons de vous être concentrés sur le sort de la personne déclarée inapte à subir son procès qui est privée de sa liberté pour le reste de ses jours du simple fait qu'elle est incapable de comprendre le processus judiciaire.

L'actuel système médico-légal n'offre pas ce qu'il devrait dans une société juste comme la nôtre. Nul ne devrait être obligé de vivre sous un régime que l'on a décrit comme un régime de ségrégation et de dégradation mandaté par l'État. Il ne faudrait pas oublier qu'avec beaucoup de malchance, n'importe lequel d'entre nous pourrait être dans un tel état mental qu'il se trouverait coincé dans ce système exécrable. Pour terminer, j'aimerais vous lire un passage de l'arrêt *Winko* de la Cour suprême :

... il a été établi que l'accusé non responsable criminellement n'est pas moralement responsable de l'acte criminel qu'il a commis. Le châtiment est moralement inapproprié et inefficace dans un tel cas, car cet accusé était incapable de faire le choix rationnel sur lequel le modèle punitif est fondé... Toute restriction de la liberté d'un accusé non responsable criminellement est infligée essentiellement à des fins de réadaptation, et non à des fins pénales. Comme l'a dit le juge Taylor, contrairement aux peines qu'une personne déclarée coupable risque d'encourir, le régime applicable aux accusés non responsables criminellement « n'exige aucune sanction, n'inflige aucune peine et n'impute aucun blâme... ».

M. Michael Bach, vice-président exécutif, Association canadienne pour l'intégration communautaire : Je vous remercie d'avoir offert à notre association la possibilité de prendre la parole cet après-midi au sujet du projet de loi C-10. Je vais commencer par préciser que je représente la Canadian Association for Community Living, une association nationale qui défend les intérêts des personnes ayant des déficiences intellectuelles et de leurs familles. Fondée il y a 50 ans environ, elle représente quelques 40 000 membres répartis en 420 associations locales. Nos racines se trouvent dans les localités réparties un peu partout au pays et nous avons une grande expérience des déficients intellectuels adultes qui ont abouti dans le système médico-légal sous l'effet des dispositions relatives aux troubles mentaux.

We have a number of concerns about the mental disorder provisions. We think there are some initial small steps that are positive that have been taken in this amendment, but on balance there remain some fundamental outstanding issues that have begun to be identified by my colleagues this afternoon.

I would like to begin by outlining some concerns we raised when we submitted our brief to the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights back in 2002 in the original hearings that were part of the amendments to Bill C-10.

First, we were concerned that mental disorder provisions are often applied in a manner that undermine the equality rights of persons with intellectual and other mental disabilities. People are being held for indefinite periods even after review boards have ordered discharges to the community. There is no system of compliance, as has been already mentioned. We have people with intellectual disabilities who will not be remediated by medications, who remain in forensic psychiatric facilities even though they have been discharged.

Review boards are lacking clear criteria, guidelines and expertise with respect to community placements and supporting people with intellectual and other mental disabilities. The expertise remains primarily psychiatric and medical. This legislation remains firmly rooted in the medical model of disability, and there is a profound lack of understanding in our experience with review boards and their capacity to assess needs of people considered not criminally responsible or unfit.

We also believe that the language of the code continues to reinforce negative stereotypes on the basis of mental disability, which is a prohibited ground of discrimination in section 15 of the Charter. We were also concerned that those deemed permanently unfit, often the case for people with intellectual disabilities because they cannot be rehabilitated in the usual sense of that term, could not be absolutely discharged.

Those were the concerns we started with in looking at Bill C-10. I want to identify a few factors that we keep in mind as we review Bill C-10, related specifically to people with intellectual disabilities.

First, the term "mental disability" includes both people with mental illness, mental health problems and psychiatric disability, and people with intellectual disabilities, who are usually born with what is considered limited intellectual functioning. I think it is important to keep both of these groups in mind because the latter group cannot be remediated, as I said.

Ces dispositions sont préoccupantes à plusieurs égards. À notre avis, la modification à l'étude représente un premier petit pas dans la bonne direction, mais dans l'ensemble, il subsiste des questions fondamentales en suspens qu'ont commencé à cerner mes collègues, cet après-midi.

J'aimerais vous décrire certaines préoccupations que nous avons soulevées quand nous avons soumis notre mémoire au Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes en 2002, lors des audiences initiales portant sur les modifications envisagées au projet de loi C-10.

Tout d'abord, nous craignons que les dispositions relatives aux troubles mentaux ne s'appliquent souvent d'une manière qui porte atteinte aux droits à l'égalité des personnes ayant des déficiences intellectuelles ou mentales. Des personnes sont détenues pour des périodes indéfinies même après que les commissions d'examen ont ordonné leur libération inconditionnelle. Tel qu'il a déjà été mentionné, il n'y a pas de régime pour vérifier l'exécution des ordonnances. Il existe des personnes ayant des déficiences intellectuelles auxquelles les médicaments ne sont d'aucun secours et qui demeurent dans des établissements psychiatriques médico-légaux même si elles ont obtenu leur libération inconditionnelle.

Les commissions d'examen manquent de critères, de lignes directrices et d'expertise bien définies en ce qui concerne les placements en communauté et le soutien à fournir aux personnes atteintes de débilité mentale, y compris de déficience intellectuelle. L'expertise se cantonne essentiellement dans le domaine psychiatrique et médical. La mesure législative à l'étude demeure fermement ancrée dans le modèle médical de la déficience et fait preuve d'un profond manque de connaissances, d'après notre expérience avec les commissions d'examen et leur capacité d'évaluer les besoins de personnes considérées non criminellement responsables ou incapables de subir leur procès.

À notre avis également, la terminologie employée dans le code continue de renforcer les stéréotypes négatifs des personnes atteintes de débilité mentale, un motif de discrimination interdit à l'article 15 de la Charte. Nous sommes également préoccupés par le fait que les personnes réputées incapables en permanence, ce qui est souvent le cas de personnes ayant des déficiences intellectuelles parce qu'elles ne peuvent être réinsérées socialement dans le sens habituel du terme, ne pourraient pas obtenir une libération inconditionnelle.

C'était là nos préoccupations quand nous avons commencé à examiner le projet de loi C-10. J'aimerais vous souligner quelques facteurs dont nous tenons compte lorsque nous examinons le projet de loi C-10 dans l'optique plus particulière des personnes ayant des déficiences intellectuelles.

Tout d'abord, l'expression « débilité mentale » inclut à la fois les personnes qui ont des troubles mentaux, des problèmes de santé mentale et une maladie psychiatrique et les déficients intellectuels qui habituellement ont à la naissance ce qui est considéré comme étant un fonctionnement intellectuel limité. Il importe à mon avis de tenir compte de ces deux groupes parce que le dernier ne peut être guéri, comme je l'ai dit.

Nonetheless, research has shown that people with even the most severe intellectual disabilities can be supported to live in the community. We have numerous examples of that across the country. People with even the most profound disabilities can be supported if the right supports are put in place.

Because of their intellectual differences, people with intellectual disabilities are often isolated, confined or excluded in communities. Their exclusion has reinforced a marginalized and objectified status in Canadian society that makes, for this group, a prevalence rate of sexual abuse, physical abuse, emotional abuse and violent abuse one of the highest rates of any group in Canadian society.

As well, it has been estimated that up to 40 per cent of persons with intellectual disabilities also have mental health difficulties. We are talking about a group that ends up in the forensic psychiatric system with both mental illnesses and intellectual disabilities. That said, it is important to say that mental illness is not inherent to intellectual disability, despite public assumptions to the contrary.

Keeping that in mind, I want to reference what we think are a few positive steps in Bill C-10. Expanding the definition of the assessment from medical professionals, usually psychiatrists to other qualified professionals, opens a small door in this legislation to have other types of professionals appointed to review boards. We had recommended in our 2002 brief that social workers, those with experience in community placement and support, also be included.

The intent of expanding the assessment to other qualified professionals is really to deal with medical shortages. We hope there could be clear guidelines on the assessment process to encourage and require that qualified professionals with community-based support experience be included there.

We support the repeal of the capping provisions. We feel these are better addressed in stay of proceedings provisions, so there are a few issues that I will mention.

We also feel that repealing this provision goes some way in addressing the stereotyping language of the code, because along with repealing the capping provisions, we are dropping the category of the dangerous mentally disordered accused. As we have already identified, that category simply contributes to a public imagination that marginalizes and further stereotypes this group in unfounded ways.

The third kind of positive step is the introduction of the stay of proceedings for those found unfit to stand trial or who are not criminally responsible. Under the current provisions, the accused cannot be discharged into the community without conditions.

Néanmoins, la recherche a établi que les personnes ayant même les déficiences intellectuelles les plus profondes peuvent, avec du soutien, vivre au sein de la société. Il en existe de nombreux exemples partout au pays. Des personnes ayant les déficiences mêmes les plus profondes peuvent le faire, si elles ont les bons appuis.

En raison de leurs différences intellectuelles, les déficients intellectuels sont souvent isolés, confinés ou exclus de la société. Leur exclusion a renforcé leur marginalisation et objectivisation dans la société canadienne, ce qui explique que ce groupe a un des taux les plus élevés de prévalence d'abus sexuels, d'abus physiques, d'abus émotionnels et d'agressions violentes.

De plus, on estime que jusqu'à 40 p. 100 des déficients intellectuels sont également atteints de troubles mentaux. Nous parlons ici d'un groupe qui aboutit dans le système médico-légal atteint à la fois de maladies mentales et de déficiences intellectuelles. Cela étant dit, il importe de préciser que la maladie mentale ne va pas de pair avec la déficience intellectuelle, en dépit de ce que pourrait croire le grand public.

Compte tenu de tout cela, j'aimerais mentionner ce que nous estimons être quelques mesures favorables du projet de loi C-10. L'élargissement de la définition de l'évaluation de manière à y inclure des professionnels de la médecine, habituellement des psychiatres et d'autres professionnels qualifiés, ouvre généralement la porte dans ce projet de loi à la nomination d'autres types de professionnels à des commissions d'examen. Dans notre mémoire de 2002, nous avons recommandé que les travailleurs sociaux, ceux qui ont de l'expérience en placement et en aide communautaire, soient également inclus.

L'idée d'inclure d'autres professionnels qualifiés vise en réalité à pallier des pénuries de médecins. Nous avons espéré qu'il y aurait des lignes directrices claires relativement au processus d'évaluation en vue d'encourager et d'exiger que des professionnels qualifiés ayant une expérience de l'aide communautaire soient inclus.

Nous appuyons l'abrogation des dispositions relatives à la détermination de périodes de détention d'une durée maximale. Nous estimons qu'il est préférable de les examiner dans le cadre de la suspension d'instance, de sorte que je vais mentionner quelques points.

Nous estimons également que l'abrogation de cette disposition contribue jusqu'à un certain point à régler le problème de la terminologie du code qui renforce les stéréotypes, parce qu'en abrogeant les dispositions relatives aux périodes de détention d'une durée maximale, nous faisons disparaître la catégorie des accusés dangereux atteints de troubles mentaux. Comme nous l'avons déjà dit, cette catégorie contribue simplement à marginaliser et à stéréotyper encore plus ce groupe, à tort.

La troisième mesure positive est l'introduction de la suspension d'instance pour les personnes qui sont jugées incapables de subir leur procès ou qui ne sont pas criminellement responsables. En vertu des dispositions actuelles, l'accusé ne peut obtenir une libération

We feel that this is a violation of basic liberty rights, especially for people with intellectual disabilities who will never develop the capacities to be considered fit to stand trial.

On that basis, this group has been permanently confined to forensic psychiatric facilities. They will never be considered fit, but nonetheless would not be a danger to society or to themselves. We think this stay of proceedings provision is an important step.

I want to identify five or six outstanding concerns. First is the category of mental disorder. I recognize that Bill C-10 is not in a position to address this category in and of itself, but I want to start with my comments in terms of concerns.

The language of mental disorder reinforces negative and discriminatory stereotypes that contribute to disabling perceptions of people with disabilities.

The 1992 Criminal Code amendments dropped insanity because insanity was defined to mean a natural imbecility. The concern of the legislators was that this term was offensive and we should drop it. By maintaining mental disorder, which is defined as a disease of the mind, we believe we are no further ahead than the language of insanity and imbecility. This keeps us firmly rooted in a medical model of disability, especially for those with intellectual disabilities, and it continues to conjure the notion of danger in public consciousness even though we dropped the term, dangerous mentally disordered accused. We believe that the code should adopt the language of the Charter, mental disability, and keep it at that. We believe this would help to take another step in recognizing that people with mental disabilities may or may not require medical interventions. They may or may not have diseases of the mind, in that very outmoded language.

Allowance for victim impact statements: We agree with both our colleagues that there is no place for this in the review board hearing. We only add that these victim impact statements, in this particular context, can contribute to intensifying negative public perceptions about people with mental disabilities. You have an accused who is not on trial, no crime has been effectively committed, but you have impact statements that can continue to circulate outmoded notions of mental disability that contribute to public fear and, in fact, reprisals against people with disabilities.

I have already mentioned the point about assessments. We believe that there should be a much stronger requirement that assessments include other expertise.

One concern about stay of proceedings is that there is no explicit provision in the bill to provide for an application by the accused themselves for an inquiry to determine whether stay of proceedings is required or not. We believe that the accused should

inconditionnelle. Nous estimons qu'on viole ainsi son droit fondamental à la liberté, surtout dans le cas des déficients intellectuels, qui ne pourront jamais être jugés aptes à subir leur procès.

C'est pourquoi ce groupe a été confiné en permanence à des établissements médico-légaux. Ces personnes ne seront jamais considérées aptes, mais elles ne représentent pas un danger pour la société ou pour elles-mêmes. Cette disposition relative à la suspension d'instance est donc une mesure importante.

J'aimerais vous souligner cinq ou six préoccupations qui demeurent. Il y a tout d'abord la catégorie des troubles mentaux. Je reconnais que le projet de loi C-10 n'est pas en mesure de régler le problème posé par cette catégorie comme tel, mais j'aimerais tout de même vous faire part de préoccupations.

La terminologie même, soit l'expression « trouble mental », renforce les stéréotypes négatifs et discriminatoires qui contribuent à faire voir les personnes handicapées comme étant incapables.

Les modifications apportées en 1992 au Code criminel ont retiré toute mention d'aliénation mentale parce que le terme incluait la notion d'imbécillité naturelle. Les législateurs craignaient que le terme ne soit offensant et estimaient donc qu'il valait mieux le retirer. En maintenant l'expression « trouble mental », qui se définit comme une maladie des fonctions intelligentes de l'esprit, nous estimons que nous ne sommes pas plus avancés que lorsqu'on y trouvait les termes « aliénation » et « imbecillité ». On continue de s'ancrer fermement dans un modèle médical de la déficience, surtout pour les déficiences intellectuelles, et d'évoquer l'idée de danger dans la conscience publique, même si nous avons retiré l'expression « accusé dangereux atteint de troubles mentaux ». Il faudrait que le code adopte les mêmes termes que la Charte, soit la débilite mentale, et qu'on s'en tienne là. On contribuerait ainsi un peu plus à reconnaître que les débiles mentaux n'ont pas forcément besoin d'une intervention médicale, qu'ils ont peut-être une maladie des fonctions intelligentes de l'esprit, si l'on veut parler en termes très désuets.

En ce qui concerne la déclaration de la victime, nous sommes d'accord avec nos deux collègues qu'elle n'a pas sa place dans des audiences de commissions d'examen. Nous ajoutons seulement que les déclarations des victimes, dans ce contexte particulier, peuvent contribuer à intensifier l'image négative qu'a le grand public des personnes atteintes de déficience mentale. Voilà un accusé qui n'est pas traduit devant les tribunaux, qui n'a dans les faits commis aucun crime, mais on prévoit des déclarations de victime qui peuvent nourrir des idées désuètes de la déficience mentale qui, à leur tour, alimentent la crainte du public et, en fait, les représailles contre d'autres personnes handicapées.

Je vous ai déjà parlé de ma préoccupation au sujet des évaluations. À notre avis, il faudrait exiger beaucoup plus rigoureusement que les évaluations incluent d'autres expertises.

Une préoccupation suscitée par la suspension d'instance est qu'on ne prévoit pas explicitement dans le projet de loi que l'accusé puisse lui-même demander la tenue d'une enquête pour déterminer s'il y a lieu de suspendre l'instance. L'accusé devrait

have the right to ask the review board to request the court to initiate that inquiry. It is much more cumbersome for the accused to have to go to the Court of Appeal to appeal a review board decision.

Similarly, we would support strongly our colleagues' position on the extension to 24 months between hearings. This can contribute to a vicious cycle where people remain confined for up to two years. This does nothing for their mental illness except exacerbate it, which justifies their further confinement. There is no reason, other than if it is a resource issue, why there cannot be annual reviews. We do not think that resource issue would be a justifiable limitation.

We are also concerned about interprovincial transfers, which are in place for the stated purposes of reintegration, recovery or treatment. We are concerned that this provision can be construed as a concession to a provincial underfunding of needed supports in communities. People with mental disabilities have often fragile, if any, systems of support in the community. We do not think some concern about public perception or concern is an adequate reason to have someone transferred out of a province. There needs to be clear consideration of why an interprovincial transfer is necessary, and a requirement on the provincial governments to demonstrate that everything has been done to provide adequate supports in that particular province where the accused is. Those requirements should be much clearer in the legislation.

To conclude, we are supportive of the relatively small steps. We do not think they are nearly enough. We urge you to consider at least some minor amendments: in the short term related to assessments that an amendment be provided to the no discretion on extending the time for review board hearing beyond 12 months; an amendment entitling an accused to seek an inquiry as to whether there should be a stay of proceedings; and an amendment to require review boards to demonstrate clear and convincing evidence that it is in the best interests of an individual to be moved to another province and to demonstrate the province is not reasonably able to provide needed supports.

We also urge in the longer term that the Senate committee recommend the following, possibly in a statutory review of the provisions: the need for reliable information on those found not criminally responsible or unfit to stand trial; the nature of their disabilities; the dispositions ordered; and the interprovincial transfers order. We urge a consideration of the language of mental disorder next time around. That will not happen in this round, but we urge that this question of the language of disability, which has been taken up by the Department of Social Development, be considered in the next round. That department has recommended that federal legislation take a much more social model approach to defining disability. We urge that if

avoir le droit de demander à la commission d'examen qu'elle en fasse la requête auprès du tribunal. Il est beaucoup plus encombrant pour l'accusé d'avoir à recourir à la Cour d'appel pour interjeter appel d'une décision de la commission d'examen.

De la même façon, nous appuierions fermement la position de nos collègues concernant la prolongation à 24 mois de l'intervalle entre les audiences. Elle pourrait se transformer en cycle vicieux dans lequel les personnes demeureraient confinées jusqu'à deux ans. Cela n'améliore en rien leur maladie mentale, sauf pour l'exacerber, justifiant ainsi leur confinement prolongé. Rien n'explique, sauf la pénurie de ressources, pourquoi il ne peut pas y avoir des examens annuels. Selon nous, cette question de pénurie de ressources ne justifie pas une pareille contrainte.

Nous sommes également préoccupés par les transferts interprovinciaux qui sont prévus aux fins énoncées de réintégration, de rétablissement ou de traitement. Nous craignons que cette disposition puisse être vue comme une concession au sous-financement provincial des soutiens dont on a tant besoin dans les communautés. Les déviances mentales ont souvent, s'ils en ont, un réseau fragile de soutien dans la communauté. Des préoccupations au sujet de perceptions ou de problèmes publics ne suffisent pas comme raison pour faire transférer quelqu'un à l'extérieur de la province. Il faut que la nécessité du transfert interprovincial fasse l'objet d'un examen clair et qu'on exige des gouvernements provinciaux qu'ils prouvent que tout a été fait pour fournir des soutiens adéquats dans la province où se trouve l'accusé. Il faudrait que ces exigences soient beaucoup plus claires dans la loi.

En guise de conclusion, nous appuyons les mesures relativement restreintes qui sont préconisées. Par contre, nous estimons qu'elles sont trop peu nombreuses. Nous vous prions instamment d'envisager au moins quelques légers changements : à court terme, en rapport avec les évaluations, qu'une modification retire tout pouvoir discrétionnaire relatif à la tenue, dans les douze mois, de l'audience de la commission d'examen; une modification donnant le droit à l'accusé de demander la tenue d'une enquête pour déterminer s'il devrait y avoir suspension d'instance; et une modification pour exiger des commissions d'examen qu'elles démontrent clairement au moyen de preuves convaincantes qu'il est dans le meilleur intérêt de la personne d'être transférée dans une autre province et qu'elles fassent la preuve que la province n'est pas raisonnablement capable de fournir le soutien voulu.

Nous prions instamment le comité sénatorial de faire des recommandations à plus long terme, peut-être dans le cadre d'un examen réglementaire des dispositions concernant : la collecte de renseignements fiables sur les personnes déclarées non criminellement responsables ou incapables de subir leur procès; la précision de la nature de leur déficience; la précision des mesures ordonnées; et l'ordonnance de transfert interprovincial. Nous vous exhortons à examiner l'expression « trouble mental » la prochaine fois. L'examen ne se fera pas cette fois-ci, mais nous demandons instamment que la terminologie de la déficience adoptée par le ministère du Développement social fasse l'objet d'un examen la prochaine fois. Le ministère a en effet

amendments cannot be managed in this round, the composition of review boards be looked at in a really comprehensive way in the next round. I will leave it at that.

Certainly, these provisions can contribute to further marginalizing one of the most excluded, isolated and confined populations in this country. This legislation is not neutral. We urge you to take steps to make it part of the solution, rather than part of the problem.

The Chairman: Many of the witness concerns appear to relate to the application of the Criminal Code or the enforcement of some of its provisions. Other concerns relate to matters outside the criminal law context, such as treatment in forensic facilities, which is generally a provincial matter, or a lack of resources. Other concerns relate to stigma or stereotypes, and many of these issues are beyond the scope of Bill C-10.

I might react to some of the recommendations that PPAO has presented to us today. You say the PPAO "recommends that timelines for compliance be introduced into dispositions, and that Review Boards be given the authority to enforce and order compliance with dispositions."

My reaction would be, assuming that this is in reference to compliance by third parties, let us say hospital, it is difficult to enforce compliance when it is not really the treating facility's fault that it has limited resources.

It would also be counterproductive to bring hospital representatives before the review board to answer for not doing something. In other words, this issue is perhaps better addressed by allocating more resources rather than by Criminal Code enforcement provisions. I would like to have your reaction to that.

Mr. Simpson: What we occasionally see is that a client will go to their annual Ontario Review Board hearing, a disposition order will be written, and the facility believes that as long as they take some action with respect to the provisions of the disposition order before the next annual hearing, they have met their obligation. One of the examples that I gave was with respect to housing or to moving into the community, because there is that broad discretion in the disposition order that allows the facility a lot of leeway. I think that has to be tightened up because if the board has met, they have fulfilled their obligation and reviewed the information. They are in fact holding to the *Winko* provisions in terms of the least restrictive environment. They say based on everything before us here today, we think that the disposition order should say this and this. At that point, if the facility does not move to implement the disposition order, there needs to be some accountability provisions in the law that the board can come back.

recommandé que la loi fédérale adopte un modèle beaucoup plus social pour définir la déficience. Nous demandons instamment, s'il est impossible de modifier le projet de loi cette fois-ci, que la composition des commissions d'examen fassent l'objet, la prochaine fois, d'un examen vraiment fouillé. Je vais m'arrêter là.

Ces dispositions peuvent certainement contribuer à marginaliser encore plus une des populations les plus exclues, isolées et confinées du pays. La mesure législative à l'étude n'est pas neutre. Nous vous demandons instamment d'agir de manière à en faire une partie de la solution, plutôt que du problème.

La présidente : Bien des préoccupations des témoins semblent liées à l'application du Code criminel ou à l'exécution de certaines de ses dispositions. D'autres préoccupations ont trait à des questions extérieures au contexte du droit criminel, comme le traitement dans les instituts médico-légaux, une question qui relève habituellement des provinces, ou le manque de ressources. D'autres préoccupations également ont trait aux stigmates ou aux stéréotypes, et bon nombre de ces questions dépassent le cadre du projet de loi C-10.

Je pourrais peut-être réagir à certaines recommandations que nous a présentées aujourd'hui le Bureau de l'intervention en faveur des patients des établissements psychiatriques. Vous dites que le Bureau « recommande que des échéances soient fixées dans les dispositions et que les commissions d'examen aient le pouvoir voulu d'ordonner et de faire exécuter ces décisions ».

Ma réaction serait, en supposant qu'il est question de les faire exécuter par des tiers, par exemple un hôpital, qu'il est difficile de faire respecter des décisions quand ce n'est pas vraiment la faute de l'établissement de traitement si ses ressources sont limitées.

Il ne servirait à rien, non plus, de faire défiler des représentants des hôpitaux devant la commission d'examen pour répondre de leur défaut d'agir. En d'autres mots, il vaut peut-être mieux, pour régler cette question, affecter plus de ressources que d'imposer des exigences dans le Code criminel. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Simpson : Nous voyons à l'occasion des clients se présenter à leur audience annuelle devant la Commission ontarienne d'examen. Une ordonnance portant décision est délivrée. L'établissement croit qu'aussi longtemps qu'il prend des mesures pour respecter les dispositions de l'ordonnance avant l'audience annuelle suivante, il s'est acquitté de son obligation. Un des exemples que j'ai donnés avait trait au logement ou à la réinsertion sociale, parce que l'ordonnance portant décision laisse beaucoup de pouvoir discrétionnaire à l'établissement. J'estime qu'il faut mieux baliser ce pouvoir parce que, si la commission a siégé, s'est acquittée de son obligation et a examiné l'information, elle respecte en fait les dispositions de l'arrêt *Winko* en ce qui concerne l'environnement le moins restrictif possible. Elle affirme qu'en fonction de toute l'information dont elle dispose, l'ordonnance portant décision devrait inclure ceci et cela. À ce stade, si l'établissement ne prend pas de mesures pour exécuter l'ordonnance, il faut que la loi prévoie une certaine reddition de comptes.

We see this often with transfers. A client will be transferred from a medium secure unit to a minimum one, and year after year they are going back before the Ontario Review Board, the same disposition order is coming out and no one is acting on it. My position is that there needs to be some accountability; that the disposition order that is written is complied with.

Ms. Chambers: There is a case that will be coming before the Supreme Court related to that issue called *Mazzei v. British Columbia (Adult Forensic Psychiatric Services)*. It is about the failure to provide someone in the forensic system with the rehabilitation necessary for him to heal. In this case, it is culturally appropriate services.

The Chairman: Another recommendation would be that the code, "specify the factors to be considered in determining the least onerous or restrictive disposition, and a range of treatment modalities to address rehabilitation needs, in keeping with the forensic client's wishes and choices."

Factors for the least onerous and restrictive disposition are already listed in section 672.54. It says, "...the need to protect the public from dangerous person, the mental condition of the accused, the reintegration of the accused into society and the other needs of the accused...."

Treatment modalities are probably a matter best left to provincial legislation and the doctor-patient relationship rather than a matter for the Criminal Code.

Would you agree with me on that? I am trying to have you agree with me.

Mr. Simpson: Our office deals extensively with clients in the forensic mental health system. It is not a system that meets the needs of the clients very well. There should be some standard set in legislation. Yes, it talks about the individual's needs, but what are those needs? Are they needs with respect to quality of care and life, reintegration, and rehabilitation? We have people leaving the system that have not been prepared with employment supports and skills training, have not finished their education, and have inadequate income. They are being placed back into the community without the skills to be successful. In some ways, that is a set up. That is what our recommendation talks to about there. What is the full range of needs, and does there need to be specific comment about the needs of the individual and the obligation of the facility to support the person?

I have had clients say, "Dave, I am getting my apartment for the first time in years. I have a phone set up, but I do not know how to activate voice mail," or, "I do not know how to use a bank card," or, "No one has assisted me with making sure the things I need are in place."

C'est ce qui se produit souvent dans le cas de transferts. Un client sera transféré d'un établissement à sécurité moyenne à un autre à sécurité minimale et, année après année, il retourne devant la Commission ontarienne d'examen, la même ordonnance est rendue et nul ne fait quoi que ce soit. Je maintiens qu'il faut qu'il y ait une certaine reddition de comptes, qu'il faut se conformer à l'ordonnance portant décision.

Mme Chambers : Une affaire sera bientôt renvoyée devant la Cour suprême à ce même égard, *Mazzei v. British Columbia (Adult Forensic Psychiatric Services)*. L'appelant poursuit quelqu'un du système médico-légal en soutenant qu'on ne lui a pas fourni les mesures de réinsertion essentielles à sa guérison. Dans cette affaire, ce sont les services convenables sur le plan culturel qui sont en cause.

La présidente : D'après une autre recommandation, il faudrait que le code précise les facteurs à prendre en considération pour prendre les décisions les moins coûteuses ou restrictives et toute une gamme de modalités de traitement en vue de répondre aux besoins de réinsertion, conformément aux souhaits et au choix du client.

Des facteurs à prendre en considération pour en arriver à la décision la moins coûteuse et la moins restrictive possible sont déjà énumérées à l'article 672.54. On peut y lire : « Compte tenu de la nécessité de protéger le public face aux personnes dangereuses, de l'état mental de l'accusé et de ses besoins, notamment de la nécessité de sa réinsertion sociale... ».

Il vaut probablement mieux laisser à la loi provinciale, au médecin et au patient le soin de décider des modalités de traitement, plutôt que de les inclure dans le Code criminel.

Ne seriez-vous pas d'accord avec moi à cet égard? J'essaie de trouver un terrain d'entente avec vous.

M. Simpson : Notre bureau traite abondamment avec des clients du système médico-légal. Ce n'est pas un système qui répond très bien à leurs besoins. Il faudrait que la loi prévoie une norme quelconque. Il y est effectivement question des besoins de la personne, mais quels sont ces besoins? Portent-ils sur la qualité des soins et de la vie, sur la réinsertion sociale et sur la réintégration? Nous voyons des gens quitter le système sans avoir été préparés à réintégrer la société, sans soutien à l'emploi ou aide à l'acquisition de compétences, des gens qui n'ont pas fini leurs études et qui ont un revenu inadéquat. Ils sont réinsérés dans la communauté sans avoir les compétences qui leur permettraient de réussir. D'une certaine façon, c'est planifié. C'est ce dont parle notre recommandation. Quelle est la gamme des besoins et faut-il mentionner particulièrement les besoins de la personne et l'obligation qu'a l'établissement de l'appuyer?

Des clients m'ont dit : « Dave, je vais avoir mon propre appartement pour la première fois depuis des années. J'ai fait brancher le téléphone, mais j'ignore comment activer la messagerie vocale » ou encore « J'ignore comment me servir d'une carte de débit », « Nul ne m'a aidé pour faire en sorte que j'aie tout ce qu'il faut en place ».

That is an indictment of the system in terms of preparing people for reintegration into the community so that they can be as successful as possible.

Ms. Chambers: You were asking whether the reference of least onerous or least restrictive should be in the Criminal Code amendments. It is important that it be included because there needs to be consistency in the application of that standard. Again, there was recently a Supreme Court interpretation of that in the forensic system. The case that we intervened is called *Pinet-Tulikorpi*. That particular case was about whether levels of security fell under the requirement of least onerous and least restrictive, and the Supreme Court said that they do. Yet, this system is unbelievably inconsistent even within a single province, in the application of that standard. There needs to be federal guidelines.

Mr. Bach: We see the assessment process as linked to that provision, because it will not be made real unless there is a way of identifying the needs related to the least onerous and restrictive. From our view, the code could specify more explicitly the types of qualified professionals required in that assessment process, rather than restricting it to medical professionals assumed to be psychiatrists. From our experience, they do not have the knowledge base to understand the range of needs and options for people with intellectual disabilities. Consequently, people remain in highly institutionalized settings.

Senator Mercer: Thank you for coming and we appreciate hearing from you, and your expertise.

I view this as four groups: society, the patient, the employees who work with them and various aspects, and then, of course, the victims.

My ultimate concern is for the patients, but you cannot help also to be concerned about society in general, and how they integrate or do not integrate into society. It is a very tough discussion to have because we are walking that fine line. Those of us who consider ourselves as civil libertarians want to ensure that the rights of the patients are protected, but we also want to ensure society is protected as well. It is difficult.

Mr. Simpson, I have a good deal of sympathy for the recommendations that you have made, but I am concerned that we are setting ourselves up for failure. One issue we constantly deal with is that we do set ourselves up for failure.

Many of your recommendations were to repeal or eliminate parts of the act. What we really need is a positive recommendation with practical examples. It is easy for us to sit here and have an intellectual discussion, but we do not have a practical example of that. Also, we need to address the ultimate problem of governments that we can design the best system in the world but if we cannot afford to pay for it, it will not work, and we will be frustrated because we have a good system that cannot be implemented.

C'est une condamnation du système et de sa capacité de préparer les gens à réintégrer la société de façon à y contribuer le plus fructueusement possible.

Mme Chambers : Vous avez demandé si les modifications du Code criminel devraient intégrer les critères pour déterminer la décision la moins sévère ou la moins privative. Il est important de le faire parce qu'il faut uniformiser l'application de cette norme. Récemment, la Cour suprême a donné une interprétation à cet égard par rapport au système médico-légal. Nous sommes intervenus dans l'affaire *Pinet-Tulikorpi*. Il s'agissait de déterminer si les niveaux de sécurité relevaient des critères pour déterminer la décision la moins sévère ou la moins privative. La Cour suprême a statué que c'était le cas. Pourtant, cette norme est appliquée d'une façon incroyablement incohérente, même au sein d'une province. Il faudrait des lignes de conduite fédérales.

M. Bach : Selon nous, cette disposition nécessite une évaluation, parce que celle-ci ne pourra s'appliquer que s'il est possible de cerner les besoins par rapport à la décision la moins sévère et la moins privative. Le Code criminel devrait préciser davantage les différents professionnels pouvant effectuer une évaluation plutôt que de confier cette tâche uniquement aux professionnels de la santé, c'est-à-dire vraisemblablement les psychiatres. D'après notre expérience, ceux-ci ne possèdent pas les connaissances nécessaires afin de comprendre l'éventail des besoins et des solutions, relativement aux personnes atteintes d'une déficience intellectuelle. Par conséquent, les gens restent dans les établissements très spécialisés.

Le sénateur Mercer : Nous vous remercions de comparaître et de nous faire profiter de vos connaissances et vos compétences.

Je considère qu'il y a quatre groupes en cause : la société, les patients, les personnes qui s'occupent d'eux notamment et, naturellement, les victimes.

Ce sont les patients qui me préoccupent davantage, mais il ne faut oublier la société en général et la réinsertion sociale réussie ou non. C'est un débat très épineux parce que la ligne de démarcation est très ténue. Ceux d'entre nous qui se considèrent des défenseurs des libertés civiles veulent s'assurer que sont protégés non seulement les droits du patient mais également la société. Ce n'est pas une mince tâche.

Monsieur Simpson, je considère vos recommandations d'un œil très favorable, mais je crains que nous nous dirigeons vers un échec. C'est un problème que nous répétons sans cesse.

Bon nombre de vos recommandations préconisent la suppression ou l'élimination de certaines parties de la loi. Ce qu'il nous faut vraiment, c'est une recommandation positive assortie d'exemples pratiques. Il nous est facile de participer à un tel débat intellectuel, mais nous n'avons aucun exemple pratique. De plus, nous devons nous attaquer au problème le plus épineux pour tout gouvernement, c'est-à-dire que nous pouvons concevoir le meilleur système au monde, mais que, si nous n'avons pas les moyens financiers nécessaires, nous ne pourrions pas le mettre en œuvre et nous serons frustrés parce que nous croyons avoir un système efficace qui ne peut être utilisé.

Mr. Simpson, perhaps you can comment on that.

Mr. Simpson: I would say a provision, for example, where our clients get one opportunity a year to go before the Ontario Review Board and plead their case and state, "This is why I should be released. These are all the things that I have done that I think should lead to being placed in a least restrictive environment."

To extend the time frame up to 24 months would be horrible for most of our clients, because many things change in two years. A more careful review of disposition orders is where we need to go, and that 12-month period is something that is tangible, and has to stay there.

Senator Mercer: Ms. Chambers, you indicated by way of an example of bad record keeping or improper labels of patients as to what happened with respect to the case of the patient who knew magic. We can all come up with cases where patients are labelled early on in treatment to be delusional, schizophrenic or any number of disorders, but as they go on, there are many other things that happen to them. There are physical disorders that have an effect and can give similar symptoms.

How widespread do you think the improper labelling is in the system?

Ms. Chambers: There is a fundamental problem with some of the application and diagnostic categories. If you look at the research into the reliability of the application of psychiatric diagnosis, you will find it is surprisingly unreliable. Studies have found that even when psychiatrists are trained in diagnosis, and many of them do not get specific training, there is still a high level of unreliability. If the same person saw three different psychiatrists, he or she would end up with three different diagnoses.

There is the interpretation of people's behaviour that takes place within the forensic system that is subjective. It takes place before they get into the forensic system. It is often at the point of arrest. There is a case at the Centre for Addiction and Mental Health that caused us to draft a right in the bill of client rights at the centre to address it and other problems. A forensic patient was in the common room and a nurse who did not usually work on the floor saw him and wrote in his chart that he was looking threatening.

Apparently, this is just a common facial expression that he has. He just frowns; no one else thought it was threatening. However, the fact that one person did meant it was in his permanent record. There needs to be a better way of addressing that, and the person needs to know what has happened in order to be able to address it.

There are cases of trivial offences that are exaggerated through the arrest-prosecution process, one example being a man who urinated outdoors, completely unaware that anyone could see him. A woman interpreted this as a sexual assault on her. He was arrested for sexual assault, and by the time the police figured

Monsieur Simpson, vous pourriez peut-être nous dire ce que vous en pensez.

M. Simpson : Je préconiserais notamment une disposition permettant à nos clients de comparaître une fois par année devant la Commission ontarienne d'examen pour plaider leur cause et dire : « C'est pourquoi je devrais obtenir une libération. Voici tout ce que j'ai fait pour mériter, selon moi, d'être placé dans un environnement moins privatif. »

Proroger le délai jusqu'à un maximum de 24 mois entraînerait des conséquences catastrophiques pour la plupart de nos clients, parce qu'il survient beaucoup de choses en deux ans. Il faudrait examiner plus attentivement les ordonnances, et le délai de 12 mois est une solution concrète qu'il faut conserver.

Le sénateur Mercer : Madame Chambers, en parlant de dossiers mal tenus ou de diagnostics erronés, vous avez cité le cas d'un patient qui faisait de la magie. Nous pouvons tous citer des cas de patients qui ont été diagnostiqués au début de leur traitement comme étant atteint de schizophrénie, de trouble délirant ou d'un autre problème, mais à qui surviennent beaucoup de choses au fur et à mesure. Il y a des affections physiques qui ont un effet et peuvent donner des symptômes analogues.

Quelle est, selon vous, l'ampleur des diagnostics erronés dans le système?

M. Chambers : Il existe un problème fondamental par rapport à certaines catégories de diagnostics et à la fiabilité de ceux-ci. Si vous examinez la recherche sur la fiabilité des diagnostics psychiatriques, vous constaterez qu'ils sont étonnamment peu fiables. Selon les études, même lorsque les psychiatres ont reçu la formation sur l'établissement d'un diagnostic — et bon nombre ne la reçoivent pas —, on observe tout de même un degré élevé de non-fiabilité. Si la même personne consultait trois psychiatres différents, elle recevrait trois diagnostics différents.

En psychiatrie légale, l'interprétation du comportement humain est suggestive. Les personnes font l'objet d'une interprétation avant d'être examinées en psychiatrie légale. C'est souvent lors de l'arrestation. Le Centre de toxicomanie et de santé mentale a été aux prises avec un cas qui nous a amenés à ajouter un droit à la charte des droits du client pour s'attaquer à cet aspect et à d'autres problèmes. Un patient se trouvait dans la salle commune et une infirmière, qui n'était pas affectée habituellement à cet étage, l'a aperçu et a consigné dans son dossier qu'il avait l'air menaçant.

Ce n'était, semble-t-il, qu'une de ses expressions faciales habituelles. Il avait l'habitude de froncer les sourcils. Personne d'autre ne pensait qu'il était menaçant. Cependant, une mention a été portée à son dossier permanent simplement parce que cette infirmière le croyait. Il faut trouver une meilleure solution, la personne en cause doit être au courant de ce qui s'est passé pour être en mesure de prendre les mesures qui s'imposent.

Des gens commettent des peccadilles qui sont parfois exagérées à l'étape de l'arrestation et des poursuites. Prenez l'exemple de cet homme qui a uriné dehors sans se rendre compte que quelqu'un pouvait l'apercevoir. Une femme a considéré que ce geste était une agression sexuelle contre elle. Il a été arrêté sur ce motif et, lorsque

out what the problem was, he was so angry that he spit on one of them. He was charged with assaulting the police and ended up in the forensic system for five years. One of the reasons was because he showed insufficient remorse for his crime. It was a series of exaggerated interpretations that did not get remedied for a ridiculous period of time.

Mr. Simpson: If I could add to that, for many of our clients in the system, if they show a full range of emotion, that gets charted in their clinical record or record of personal health information, and gets trotted out at review board hearings. If somebody gets angry, which is a human emotion — and if you ever watch me drive in Toronto, you would understand that — so often if you show that full range of emotion, it gets pathologized. The other problem in the system is that you have a psychiatrist that goes to the board who has to have a therapeutic relationship with you so that he or she can help you get well so that you can be reintegrated back into the community. That same psychiatrist has to go to the board every year and talk about your risk and your dangerousness, and everything that you have done wrong since the last hearing. For our clients, that is a really difficult thing to accept.

Some of them, in fact, leading up to their review board hearing or afterward, go through a period of silence where they are adjusting to the fact that, “I thought I had a good relationship with my doctor. Unfortunately, my doctor went to the review board hearing and said all these negative things about me.”

The system does not concentrate on the positive things that the client does. That is a problem.

The other thing is that if you have a client that is in a system for years, if not decades, every year at their annual review board hearing, their index offence gets trotted out. For the next 20 years, every year they hear what they had done 20 years ago. There is something unfair about that. We have all probably done things in the last 20 years that we would not want somebody reminding us about year after year.

Often our clients were found not criminally responsible when they were at the low point of their illness. Since that time, there has been a journey of recovery, and treatment available to them. Often the review board forgets about that; the Crown is there to argue that this person should be held and here are all the reasons. We will now introduce a victim impact statement that I think has the potential to set back our client's quest for wellness recovery and reintegration into the community.

Some of these review board hearings hit the front page of local papers because it is sensationalized. The headlines are less than flattering. It reinforces this whole notion that everyone in the forensic system is a murderer or a rapist, and that is just not true.

les policiers ont compris de quoi il s'agissait en fait, l'homme était tellement en colère qu'il a craché sur l'un d'entre eux. Il a été accusé de voies de fait sur la police et s'est retrouvé au sein du système médico-légal pendant cinq ans, notamment parce qu'il n'éprouvait pas suffisamment de remords. C'est une série d'interprétations exagérées à l'égard desquelles rien n'a été fait pendant beaucoup trop longtemps.

M. Simpson : Dans la même veine, je pourrais ajouter que bon nombre de nos clients voient certaines de leurs émotions qu'ils manifestent être consignées dans leur dossier médical ou leur fiche personnelle, ce qu'on fait ressortir lors des audiences devant les commissions d'examen. Si quelqu'un se met en colère, ce qui est une émotion normale — vous comprendriez si vous pouviez me voir conduire à Toronto —, on juge très souvent qu'il s'agit d'un cas pathologique, comme pour d'autres émotions de ce genre. Il y a un autre problème dans le système : la commission demande l'avis d'un psychiatre qui vous soigne de façon à vous permettre de réintégrer la société. Tous les ans, ce psychiatre est convoqué devant la commission pour évaluer le risque que vous représentez et votre dangerosité ainsi que pour exposer tout ce que vous avez fait de mal depuis la dernière audience. Pour nos clients, c'est vraiment difficile à accepter.

Avant ou après leur audience devant la commission d'examen, certains d'entre eux observent en fait une période de silence au cours de laquelle ils se disent : « Je croyais avoir une bonne relation avec mon médecin. Malheureusement, il a signalé tous ces points négatifs à mon sujet lors de l'audience devant la commission d'examen. »

Le système n'est pas axé sur les choses positives accomplies par le client. C'est là un problème.

En outre, lorsqu'un client relève du système depuis des années sinon des décennies, on lui rappelle tous les ans, lors de l'audience devant la commission d'examen, ce qu'il a commis. On lui répète tous les ans ce qu'il a fait il y a 20 ans. Il y a un aspect qui est injuste. Au cours des 20 dernières années, nous avons tous probablement fait des choses et nous n'aimerions pas qu'on nous le rappelle année après année.

Souvent, nos clients ne sont pas tenus criminellement responsables lorsqu'ils étaient dans la phase aigue de leur maladie. Le traitement qu'ils reçoivent favorise leur rétablissement, aspect dont ne tient fréquemment pas compte la commission d'examen. Le procureur du ministère public fait alors valoir qu'une telle personne devrait être détenue et expose les motifs le justifiant. Et voilà qu'on ajoute la déclaration de la victime, ce qui risque, selon moi, de retarder notre client dans ses efforts pour se rétablir et réintégrer la société.

Certaines audiences de la commission d'examen font la une des journaux parce que l'affaire est montée en épingle. Les grands titres sont moins que flatteurs. On confirme ainsi toute la notion que chaque personne bénéficiant de services de psychiatrie légale est un meurtrier ou un violeur, ce qui est tout simplement faux.

There has to be a whole amount of resources devoted to creating understanding about the forensic mental health system, and educating people about the clients in that system. We need to stop calling the way our clients are treated, stigma and start referring to it as discrimination.

It is tough for our clients in the forensic system to get employment or enrol in university when the treatment team is saying, you need to disclose your index offence to that party or we will not allow you to do that. Those are the kinds of barriers that many of our clients face.

Mr. Stylianos: We are hearing about are the ways in which security issues overshadow treatment and rehabilitation issues. When you asked your question about the kinds of errors that occur in the record, this is something we see across the system, and we have offices around the province in various psychiatric facilities. By and large, treatment teams are vigilant to issues that relate to public safety and security, but do not pay nearly as much attention to issues relating to treatment and rehabilitation. It is that vigilance that skews the process and undermines the stated goal of the whole system, which is to rehabilitate and reintegrate folks into society.

Senator Mercer: I do not understand the importance some of you seem to be putting on the victim impact statement. If a person has been found not criminally responsible, then the victim impact statement should be separate for another process. It should not impact, if they have been found not criminally responsible.

My last question is with respect to the Canadian Association for Community Living. I am familiar with that organization. My sister-in-law lived in several of the facilities over a 25- or 30-year period.

I was and still am concerned about the protection of her rights in the facility where she lived on an ongoing basis with good professional people. I am concerned that she would encounter someone who was not a good caregiver and was abusive or whatever to her. Then the protection of the rights for the Canadian Association for Community Living becomes a little skewed because who do you protect? Do you protect your employee or do you protect the client?

While I know the answer will be the client, I do not know that it is always the case. The person that is involved here is the person who is also supposed to be their advocate. When the advocate is bad, the patient is left dangling at the will of unscrupulous people.

Mr. Bach: That is certainly the case in community service systems across the country. While the related provisions to address that particular situation are not in the mentally disordered provisions, there are other provisions in the Criminal Code that make it difficult for people with intellectual disabilities to give testimony on their own behalf. They are not considered credible witnesses despite some positive changes to the Evidence Act.

Il faudrait consacrer beaucoup de ressources pour expliquer aux gens les services de psychiatrie légale et les renseigner sur les clients. Il faut arrêter de stigmatiser nos clients et commencer à envisager qu'ils font l'objet de discrimination.

Nos clients peuvent difficilement se trouver un emploi ou s'inscrire à l'université lorsque ceux qui les traitent leur disent qu'ils doivent dévoiler l'infraction à l'origine de la peine pour recevoir l'autorisation nécessaire. C'est le genre d'obstacle que bon nombre de nos clients affrontent.

M. Stylianos : On nous parle de la façon dont les questions de sécurité l'emportent sur les questions liées au traitement et à la réadaptation. Vous avez posé une question sur les erreurs que contiennent les dossiers. C'est un problème généralisé dans le système, et nous avons des bureaux dans les différents établissements psychiatriques de la province. Dans l'ensemble, les équipes responsables du traitement font preuve de vigilance face aux questions de sécurité du public, mais sont loin d'accorder la même attention au traitement et à la réadaptation. C'est cette vigilance qui dénature le processus et met en péril l'objectif établi pour l'ensemble du système, c'est-à-dire la réadaptation et la réinsertion sociale.

Le sénateur Mercer : Je ne saisis pas l'importance que certains d'entre vous semblent accorder à la déclaration de la victime. Si une personne n'est pas criminellement responsable, la déclaration de la victime devrait être transmise à une instance distincte. Elle ne devrait avoir aucune répercussion, si la personne n'est pas tenue criminellement responsable.

Ma dernière question s'adresse au représentant de l'Association canadienne pour l'intégration communautaire. Je connais bien cette organisation. Ma belle-sœur a vécu dans plusieurs établissements pendant une période de 25 ou 30 ans.

Je m'intéresse encore à la protection de ses droits dans l'établissement où elle vit de façon permanente et où elle reçoit l'aide de professionnels attentionnés. Je crains qu'elle rencontre quelqu'un qui n'est pas un professionnel attentionné et qui pourrait la maltraiter ou l'agresser. La protection des droits devient alors un peu paradoxale à l'Association canadienne pour l'intégration communautaire. Qui protégez-vous? Protégez-vous votre employé ou le client?

Je sais que vous répondrez le client, mais j'ignore si c'est toujours le cas. Les personnes en cause alors sont celles qui sont censées défendre les intérêts des patients. Si elles ne le font pas, les patients sont à la merci de gens sans scrupules.

M. Bach : C'est certainement ce qui arrive dans les services communautaires du pays. Même si les dispositions régissant ce genre de situation ne font pas partie de celles sur les personnes souffrant de troubles mentaux, le Code criminel ne permet pas facilement aux déficients intellectuels de témoigner en leur nom. Ils ne sont pas considérés comme des témoins crédibles malgré les changements positifs apportés à la Loi sur la preuve.

For all those reasons, when it comes to this particular set of provisions, we are concerned that there be some very positive, intentional steps taken to ensure that the needs of this particular group are addressed. We have examples across the country, similar to the examples that we have talked about, where for no apparent reason other than very long-standing assumptions that someone will not ever become fit, they languish in these facilities.

Mr. Simpson: I guess that is why we have raised the issue too around court-ordered treatment. As a rights protection organization, our job is to protect, as a partisan advocate and rights adviser for the client, the interests of that person; to ensure they are aware of their rights and if they require assistance that they have it available to help them exercise those rights. The court-ordered treatment really takes that away.

In our opinion, there should be a finding of treatment incapacity. When that assessment is done and the person's legal status is changed, under Ontario law, the rights adviser is required by law to be notified promptly, which then triggers the rights-advice visit by one of our rights advisers.

What we want to continue to see is consent-based treatment; that the court cannot simply order treatment for people, that they be assessed by a psychiatrist, and if there is a finding of treatment incapacity, that the protections in Ontario law be extended to everyone. We think that is a really important step. If we are going to protect vulnerable people — and as Ms. Chambers said, most of the people in the forensic system are vulnerable for a variety of reasons — then we have to make sure that there is a formal process of rights advice. Ideally, if there was independent advocacy available across the system, that would be even better.

Senator Callbeck: Following on that Ontario example, you mentioned substitute decision makers. Would you talk more about that role? How does that work?

Mr. Simpson: In Ontario, if a person is found incapable of consenting to their own treatment, then there are provisions in the law for a substitute decision maker to be appointed. That could include a spouse if they had a spouse, or a parent or sibling. It is set out in order of priority in the legislation. At the end of that list, if no one is willing to be the substitute decision maker on behalf of the individual, the Ontario Public Guardian and Trustee would be appointed to act as the substitute decision maker for that person. The whole role of the substitute decision maker is set out in legislation; what they are required to do and the things they are required to consider, such as prior capable wishes — whether the person has ever said, "I want this treatment but not that one." That makes the process a whole lot cleaner. There are times when a person may be at the low point of their illness, and in fact, has a substitute decision maker appointed. As they get well and they are reassessed, sometimes they regain that capacity to make their own treatment decisions.

Senator Callbeck: Are these assessments always done by psychiatrists?

Mr. Simpson: That is right.

Pour toutes les raisons qui précèdent, nous préconisons, par rapport à ces dispositions particulières, que des mesures très positives soient prises pour satisfaire aux besoins de ce groupe. Notre pays regorge d'exemples analogues à ceux que nous avons évoqués et où une personne peut languir dans ce genre d'établissement pour aucune raison apparente si ce n'est l'hypothèse tenace que cette personne ne se rétablira jamais.

M. Simpson : Je pense que c'est pourquoi que nous avons soulevé également la question des traitements ordonnés par les tribunaux. À titre d'organisation de défense des droits, nous devons protéger les intérêts de nos clients et les conseiller ainsi que nous assurer qu'ils sont conscients de leurs droits et que nous pouvons leur venir en aide à cet égard. Cela n'est plus réellement possible à cause des traitements ordonnés par les tribunaux.

Selon nous, il faudrait évaluer l'incapacité de consentir au traitement. Si la situation juridique d'une personne change à la suite d'une telle évaluation, la loi ontarienne exige que le conseiller en matière de droit en soit avisé rapidement, ce qui entraîne une visite de celui-ci.

Nous préconisons le maintien du traitement sur consentement : le tribunal ne peut pas simplement ordonner qu'une personne subisse un traitement; celle-ci doit être évaluée par un psychiatre; la protection conférée par la loi ontarienne doit être accordée lorsque le psychiatre établit l'incapacité de consentir au traitement. Selon nous, il s'agit d'une mesure vraiment importante. Si nous souhaitons protéger les personnes vulnérables — et la plupart des gens dans le système médico-légal le veulent pour diverses raisons, comme l'a souligné Mme Chambers —, nous devons alors nous assurer que ces personnes peuvent être conseillées en vertu d'un processus officiel. Idéalement, il serait préférable encore que ce soit par l'intermédiaire de conseillers indépendants.

Le sénateur Callbeck : En ce qui concerne l'exemple ontarien, vous avez évoqué les subrogés. Pourriez-vous nous donner plus de précisions sur le rôle du subrogé?

M. Simpson : En Ontario, si une personne est déclarée incapable de donner son consentement à un traitement, la loi prescrit la désignation d'un subrogé. Il peut s'agir du conjoint ou de la conjointe, le cas échéant, d'un parent ou encore d'un frère ou d'une sœur. La loi établit l'ordre de priorité à cet égard. Si personne n'est disposé à être le subrogé, le tuteur et curateur public de l'Ontario le devient. Le rôle du subrogé est précisé dans la loi, qui établit ce qu'il doit faire et les aspects dont il doit tenir compte comme les souhaits manifestés par la personne lorsqu'elle était apte à décider — par exemple si elle a dit : « Je veux suivre ce traitement, mais pas celui-là. » On enlève ainsi beaucoup d'ambiguïté. Parfois, une personne se trouve à un stade aigu de sa maladie, et un subrogé est désigné. Elle peut se rétablir et, après avoir fait l'objet d'une nouvelle évaluation, elle peut recouvrer sa capacité de prendre les décisions concernant son traitement.

Le sénateur Callbeck : Cette évaluation est-elle toujours effectuée par un psychiatre?

M. Simpson : Oui.

Senator Callbeck: None of you want the victim impact statement. I noticed, Mr. Simpson, that you want it repealed, and that a more appropriate forum be considered for such statements. Why? Would you explain that? What do you mean there?

Mr. Simpson: We agree that resources need to be devoted to supporting victims across the system; not just with our clients but that there is support for victims and they should be given an appropriate voice at the appropriate place in the system. There is some discussion whether victim impact statements even work well in the criminal justice system. We do not think they have a place in Ontario Review Board process. We think that victims need to have a say in the system. They need to have supports and services available to them, so that in fact they are able to move forward in their journey of wellness and recovery.

Senator Callbeck: You say an appropriate voice at the appropriate place.

Mr. Simpson: That is right.

Senator Callbeck: Expand on that.

Mr. Simpson: I was going to leave that to you.

Ms. Chambers: One of the errors in the discussion about the victim impact statements that has taken place is that it is described as therapeutic to the victim. It is important that victims of violence have an opportunity for a therapeutic dialogue, but the criminal justice system and the mental health system that governs the forensic population is not the right place. People need therapeutic assistance and therefore it should take place in a therapeutic environment, not at a hearing of someone who is not criminally responsible for committing the act that harmed the person.

Senator Callbeck: All of you would repeal that.

Mr. Bach, you talked about transfers out of the province as though people are sometimes transferred and they find no supports there at all. I thought, generally, that they were transferred because they have family or friends there, where they will get support.

Mr. Bach: That can be a reason but there have also been considerations, and not necessarily only within the context of the Criminal Code, where basically the respective provincial government is not putting in the resources needed to keep a person in the community where they live; they may not have the needed supports and services. The supports and services are available in some other province, and so an agreement is made.

Our view is that there needs to be some clear criteria on when and why this transfer is made, and that really the only reason it should be made is after reasonable efforts have been taken to put those supports in place, or unless there is some very clear concern about public interest that cannot be addressed. Then, that would be adequate. There does not seem to be guidelines in these

Le sénateur Callbeck : Aucun d'entre vous n'est en faveur de la déclaration de la victime. Monsieur Simpson, j'ai remarqué que vous préconisez sa suppression. Vous recommandez qu'une instance plus pertinente en soit saisie. Pourquoi? Pourriez-vous nous donner des explications? Qu'entendez-vous par là?

M. Simpson : Nous convenons qu'il faut consacrer des ressources pour aider les victimes. Nous ne voulons pas que l'aide soit accordée uniquement à nos clients. Les victimes devraient pouvoir exprimer leurs doléances dans le cadre d'un processus pertinent. On se demande si la déclaration de la victime exerce même un effet positif au sein du système de justice pénale. Nous ne pensons pas que la Commission ontarienne d'examen devrait être saisie de ces demandes. Il faut offrir aux victimes de l'aide et des services afin qu'ils puissent reprendre le cours normal de leur existence.

Le sénateur Callbeck : Vous avez parlé d'expression des doléances dans le cadre d'un processus pertinent.

M. Simpson : C'est exact.

Le sénateur Callbeck : Donnez-nous des précisions.

M. Simpson : J'allais vous demander de le faire.

Mme Chambers : Dans le débat sur la déclaration de la victime, on croit à tort notamment que la déclaration de la victime exerce un effet thérapeutique sur la victime. Il est important que la personne qui a été victime de violence puisse profiter de l'action thérapeutique de l'expression de ses doléances, mais le système de justice pénale et le système de santé mentale qui prend en charge les personnes nécessitant des services de psychiatrie légale ne sont pas le cadre pertinent à cet égard. La victime a besoin d'une aide thérapeutique. Elle devrait donc pouvoir exprimer ses doléances dans un milieu thérapeutique et non pas lors d'une audience dont fait l'objet la personne qui n'est pas criminellement responsable de l'acte ayant porté préjudice à la victime.

Le sénateur Callbeck : Et vous supprimeriez tout cela.

Monsieur Bach, vous avez évoqué les personnes qui sont transférées à l'extérieur d'une province et qui ne disposent plus alors d'aucune aide. Je pensais que ces personnes étaient transférées parce qu'elles avaient, dans la nouvelle province, de la famille ou des amis qui pourraient les aider.

M. Bach : Cela peut-être une raison justifiant le transfert, mais on tient compte d'autres facteurs qui ne relèvent pas nécessairement du seul contexte du Code criminel, c'est-à-dire qu'un gouvernement provincial peut essentiellement ne pas consacrer suffisamment de ressources pour permettre à cette personne de demeurer dans la collectivité où elle vit; les services et l'aide nécessaires ne sont peut-être pas suffisants dans une province alors qu'ils le sont dans une autre. Un transfert est alors autorisé.

Selon nous, il faut établir des critères précis régissant les modalités et les motifs d'un transfert, qui devrait être autorisé uniquement si des efforts raisonnables ont été déployés pour offrir ces services ou si l'on établit très clairement que l'intérêt du public est en cause. Dans ces conditions, un tel transfert est valable. Ces dispositions ne semblent pas offrir une protection contre le fait

provisions to guard against review boards being instruments of a provincial government that is not adequately resourcing community supports. That is what our concern is.

Senator Joyal: I was listening to you very carefully, as my other colleagues were. Have you been consulted by the Department of Justice in the preparation of this bill; any of your associations or somebody within your own association? Maybe each of you could answer separately because it is important for our record.

Ms. Chambers: No we were not consulted by the Department of Justice. I do not know of anyone who was.

Mr. Stylianos: I do not believe we were consulted.

Mr. Bach: Our association made a brief in 2002, when the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights was holding hearings. No we were not consulted.

Senator Joyal: I mean preliminary consultation. Normally, the process of the Department of Justice is that they would get in touch with the professional associations that are active in the milieu to ask for their input in the development of the legislation, especially in legislation as complex as this one is because there is a human reality behind it that is very challenging for any one of us.

Mr. Bach: We were not consulted.

Mr. Simpson: It is important that clients have a say when something as significant as this comes along. That is why, in our submission, we talk about the need to consult widely with stakeholders. Clients and consumers of the system are stakeholders and they need of a voice at the table, and because they are living the experience, to be able to provide the lived experience, because they and their lawyers know where it is working and where it is not.

Ms. Chambers: There are people who are currently in custody at Penetanguishene Mental Health Centre who would like the opportunity to address this committee and Bill C-10. I know they would be grateful for an opportunity to do so.

Senator Joyal: I know Senator Callbeck is a member of a special committee of the Senate that is charged with the responsibility of reviewing the conditions of Canadians suffering, among other things, with mental illness. Did you appear, or were you invited to testify, before that committee on the basis of Canadians suffering from the condition you have described, and are in a more difficult position because they have the additional problems that you have described in your brief.

Ms. Chambers: In the first rounds of consultations the committee held, we were the only group in the country that represented psychiatric people directly experiencing the psychiatric system who presented to the committee. More recently, the committee came to Toronto and heard from a large number of members of our community, and we were appreciative of that.

Senator Joyal: Madam Chairman, we can expect that the Senate committee will come forward on that. I share the points raised by Madam Chair, at the opening. There are points that you

qu'une commission d'examen peut être utilisée par le gouvernement provincial qui n'accorde pas les ressources nécessaires pour offrir de l'aide dans la collectivité. C'est ce qui nous préoccupe.

Le sénateur Joyal : Comme mes collègues, je vous écoute très attentivement. Lors de la rédaction du projet de loi, le ministère de la Justice a-t-il consulté une de vos associations ou le membre de l'une d'entre elles? Vous pourriez peut-être me répondre à tour de rôle parce qu'il est important que vos propos soient versés au compte rendu.

Mme Chambers : Non, le ministre de la Justice ne nous a pas consultés. Je ne connais personne qu'il l'a été.

M. Stylianos : Je ne crois pas que nous ayons été consultés.

M. Bach : Notre association a présenté un mémoire en 2002 au Comité permanent de la justice et des droits de personne de la Chambre des communes. Non, nous n'avons pas été consultés.

Le sénateur Joyal : Je parle de consultations préliminaires. Normalement, le ministère de la Justice consulte les associations professionnelles en cause et leur demandent leur avis par rapport à l'élaboration d'un projet de loi, particulièrement s'il s'agit d'une mesure législative complexe comme celle-ci, parce qu'il y a une réalité humaine qui est en cause et qui nous interpelle tous.

M. Bach : Nous n'avons pas été consultés.

M. Simpson : Il est important que les clients aient voix au chapitre par rapport à une mesure aussi importante que celle-ci. C'est pourquoi, dans notre mémoire, nous indiquons qu'il faut consulter tous les intervenants, dont les clients et consommateurs, qui doivent donner leur avis et faire part de l'expérience qu'ils vivent dans le système car ces personnes et leurs conseillers juridiques savent ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

Mme Chambers : Des patients du Centre de santé mentale de Penetanguishene souhaiteraient pouvoir transmettre leurs observations au comité au sujet du projet de loi C-10. Si vous leur donniez cette occasion, ils vous en seraient reconnaissants.

Le sénateur Joyal : Je sais que le sénateur Callbeck est membre d'un comité spécial du Sénat qui est responsable de l'examen des conditions des Canadiens souffrant d'une maladie mentale, entre autres choses. Avez-vous comparu ou avez-vous été invités à comparaître devant ce comité pour le compte des Canadiens qui vivent ce que vous avez décrit et qui se trouvent dans une position d'autant plus difficile qu'ils doivent composer avec les problèmes supplémentaires que vous avez exposés dans votre mémoire.

Mme Chambers : Lors de la première série de consultations du comité, nous avons été le seul groupe représentant les personnes bénéficiant de services de psychiatrie légale à comparaître devant lui. Récemment, le comité s'est rendu à Toronto pour entendre le témoignage d'un grand nombre de membres de notre collectivité, et nous lui en sommes reconnaissants.

Le sénateur Joyal : Madame la présidente, nous pouvons nous attendre à ce que le comité du Sénat prenne les mesures pertinentes. Je partage votre avis relativement aux points que

raised that really would be part of a strategic approach to the overall community. Around the table, we would feel uncomfortable if we dealt with the Criminal Code aspect, but the rest was left uncharted anywhere else.

At least, I think, we can expect on behalf of our Senate colleagues that, at that point in time, the Senate's and the government's attention will be focussed on the general conditions of Canadians suffering mental illness and disability.

Ms. Chambers, are you satisfied that this bill meets the test of the Charter, and precisely, section 15 of the Charter?

Ms. Chambers: No, there are portions of the bill that we feel would violate section 15 of the Charter. We would be prepared to intervene to support the challenging of some of the proposed amendments.

Senator Joyal: Could you explain more about that? We are the Legal and Constitutional Affairs Committee, and that is one of the first questions we ask in any bill, whether it is about children, women, Aboriginal people or any group of disadvantaged Canadian, and singularly, the group you are addressing professionally is one of those. We want to be sure that the conclusion of the *Winko* decision in relation to this bill is properly addressed because this is the opportunity for Parliament to pronounce on the re-establishment of a fair condition for that group of Canadians.

Could you be more specific on which aspect of this bill that you feel does not meet the test?

Ms. Chambers: I am glad to hear what you had to say.

We intervened in *Lepage*, which became *Winko* at the Supreme Court, and became familiar with the ruling.

The first example I gave of what ends up being a Charter violation is victim impact statements, because of the understanding that the system is entirely rehabilitative and the person's liberty dependent on their state of mind not at the time of the index offence, but at the disposition hearing. The procedural safeguards that separate the NCR system from the criminal justice system would be violated if the person ended up having the dual burden of being assessed both on their mental condition and on their index offence.

Another example would be the suggestion that some people should have hearings only every 24 months. This would mean that the person would be judged on the index offence because it is based on a dangerousness criterion rather than on the person's current state of mind at the time. It could be challenged on a scientific basis because it is impossible for anyone to predict the state of mind of an individual two years into the future. However, that is what would be done by delaying the review board hearing for 24 months on the assumption that the person would continue to be dangerous based on their index offence.

vous avez soulevés au début de la séance et qui devraient faire partie d'une approche stratégique de l'ensemble du domaine. Nous tous, autour de la table, ne serions pas à l'aise d'aborder le volet touchant le Code criminel en sachant que les autres aspects de la question sont laissés de côté.

Je crois que l'attention du Sénat et du gouvernement se concentrera à ce moment-là sur les conditions générales dans lesquelles vivent les Canadiens et Canadiennes souffrant de maladie mentale ou d'un handicap.

Madame Chambers, croyez-vous que le projet de loi respecte la Charte, en particulier l'article 15?

Madame Chambers : Non, nous croyons que certaines sections du projet de loi vont à l'encontre de l'article 15 de la Charte. Nous serions prêts à intervenir pour contester certains des amendements proposés.

Le sénateur Joyal : Pouvez-vous nous donner plus d'explications? Nous sommes le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, et c'est une des premières questions que nous posons relativement à tout projet de loi, que celui-ci porte sur les enfants, les femmes, les peuples autochtones ou tout autre groupe de Canadiens défavorisés, y compris celui dont vous vous occupez professionnellement. Nous voulons nous assurer que la décision *Winko* est respectée dans le projet de loi car le Parlement a l'occasion de se prononcer sur le rétablissement de conditions équitables pour cette tranche de la population canadienne.

Pouvez-vous nous dire plus précisément quels sont les éléments de ce projet de loi qui ne respectent pas la Charte?

Madame Chambers : Je suis contente d'entendre vos propos.

Nous sommes intervenus dans l'affaire *Lepage*, qui est devenue l'affaire *Winko* devant la Cour suprême. Nous sommes donc familiers avec la décision.

Le premier exemple de non-respect de la Charte concerne la déclaration de la victime puisqu'on présume que le système est entièrement réhabilitant et que la liberté de la personne dépend de son état d'esprit non pas au moment de l'infraction, mais bien à l'audience pour déterminer la décision à rendre. Les garanties procédurales qui distinguent le système de non-responsabilité criminelle du système de justice pénale ne seraient pas respectées si la personne devait, en bout de ligne, porter le fardeau d'être évaluée non seulement en fonction de son état mental mais aussi de l'infraction à l'origine de la peine.

La tenue d'audiences tous les 24 mois seulement en est un autre exemple. Cela signifie que la personne sera jugée selon l'infraction à l'origine de la peine puisque la décision sera fondée sur la dangerosité de la personne plutôt que son état d'esprit actuel. On pourrait contester ça au moyen d'arguments scientifiques puisqu'il est impossible de prédire l'état d'esprit d'une personne deux ans d'avance. Toutefois, c'est exactement ce qui se produira si l'on reporte à 24 mois l'audience d'une commission d'examen en supposant qu'une personne reste dangereuse comme au moment de l'infraction à l'origine de la peine.

We addressed some parts elsewhere in our brief. An additional one may be the withholding of information from individuals so that they are unable to address points raised by their doctors. They are unable to correct them in the quasi-judicial hearing.

The Supreme Court in *Winko* was clear that there is no assumption of dangerousness. There is no burden on the individual to prove that they are not dangerous. It must be proven they are dangerous, and the person must have an opportunity to seek out evidence of release as well as evidence of detention.

Senator Joyal: Do any of your other colleagues want to comment on that before I ask my next question?

If I read *Winko*, as the Supreme Court would say, in the remedial way in relation to Canadians who suffer from mental disability and have to face the criminal justice system, they have a very systemic approach to treating the person, which compels me and society to take a more proactive attitude towards people who not only have been charged, but society has a responsibility to deal with them.

In the case of ordinary citizens facing criminal justice, the system is rather simple. You have a lawyer; you defend yourself; you make your proofs; and if the Crown succeeds, you are found guilty and you make a presentation, and depending on the sentence, you deal with the system. The system tries to rehabilitate you and so on. We understand the principle on which our system works.

However, in the case of Canadians or persons suffering from mental illness, there is an additional burden that the system has to take, and that is the way I read *Winko*.

I listened very carefully to you, especially, Mr. Simpson, for the Ontario experience. I was puzzled when my colleague, Senator Mercer, referred to the transfer, because it seems to me that if the Ontario system has a kind of — what I call — internal ombudsman to look into the person at each procedural step that has to be taken to deal with the obligations that are stated in the legislation, I said to myself that this obligation remains the same all over Canada. It is not up to a province to decide to treat the person according to the principles stated in *Winko*. Another one may decide for all kinds of reasons that you have stated such as availability of money, political will, lack of availability of facilities, overcrowdedness and so on. To me, the obligation is Canadian. It is across the board. That is probably the most difficult part of the interpretation of the decision of *Winko*, which is to go much beyond the simple steps of procedural penal code such as the trial, prison, rehabilitation and then the release. In the case of the Canadians who we are dealing with, there is an additional component I will call the clinical aspect, the additional assistance that has to be given to the person. The way I read *Winko*, this obligation is put on the system.

Dans notre mémoire, nous avons donné d'autres exemples de non-respect. On peut aussi mentionner le fait qu'on pourrait cacher de l'information aux gens pour qu'ils ne puissent pas aborder les points soulevés par leur médecin. Il ne leur serait donc pas possible de rectifier les faits lors d'une audience quasi-judiciaire.

La Cour suprême, dans l'arrêt *Winko*, a clairement dit qu'on ne pouvait pas présumer la dangerosité d'une personne. Il n'importe pas à la personne jugée de prouver qu'elle n'est pas dangereuse. Le système doit prouver qu'elle est dangereuse, et elle doit avoir l'occasion de chercher des preuves pour assurer sa remise en liberté.

Le sénateur Joyal : Vos collègues aimeraient-ils ajouter quelque chose avant que je pose ma prochaine question?

Si je lis la décision *Winko* de la Cour suprême, en ce qui a trait aux mesures correctrices à prendre pour les Canadiens qui souffrent de maladie mentale et qui font face à la justice pénale, on prévoit une démarche très systémique pour traiter ces gens, incitant ainsi la société à adopter une attitude plus proactive à l'égard des gens qui ont été accusés et à assumer sa responsabilité à cet égard.

Pour ce qui est des citoyens ordinaires qui sont aux prises avec la justice pénale, le système est plutôt simple. Vous avez un avocat, vous vous défendez, vous apportez des éléments de preuve, et si la Couronne présente bien son cas, vous serez reconnu coupable. Une décision est rendue, et selon la peine établie, vous devez vous conformer au système. Ce système essaie ensuite de vous réhabiliter, et cetera. Nous comprenons le principe sur lequel un tel système est fondé.

Toutefois, dans le cas des Canadiens qui souffrent de maladie mentale, un autre fardeau est placé sur le système, c'est du moins ce que j'ai pu comprendre de la décision *Winko*.

Je vous ai écouté très attentivement, particulièrement M. Simpson, en ce qui a trait à ce qui se passe en Ontario. J'ai été intrigué par mon collègue, le sénateur Mercer, quand il a parlé de transfert car si le système ontarien a ce que j'appelle un ombudsman interne pour examiner la personne à chaque étape procédurale devant être suivie pour respecter les obligations stipulées dans la loi, je me suis dit que cette obligation devrait être la même partout au Canada. Il ne revient pas à une province de décider de traiter une personne selon les principes énoncés dans la décision *Winko*. Une autre province pourrait décider, pour toutes les raisons que vous avez mentionnées, comme la disponibilité de fonds, la volonté politique, le manque d'installations, la surpopulation, et cetera, de faire autrement. Pour moi, c'est une obligation fédérale et ça touche tout le pays. C'est probablement la partie de la décision *Winko* la plus difficile à interpréter puisque ça demande de regarder bien au-delà de la procédure du Code criminel, comme le procès, l'emprisonnement, la réhabilitation, puis la remise en liberté. Dans le cas des Canadiens qui souffrent de maladie mentale, il y a un autre volet que j'appelle l'aspect clinique, c'est-à-dire l'aide additionnelle qui doit être donnée à ces gens. Si j'ai bien lu la décision *Winko*, cette obligation revient au système.

Am I stretching it or do you think that the obligation under *Winko* is one that has to be understood, and the bill has to reflect that?

Ms. Chambers: Not only do I agree, but the Mental Health Legal Advocacy Coalition is funded by the Court Challenges Program of Canada to bring forward a case supporting exactly that. The system has stated in *Winko* that there is an obligation to meet the accused's personal needs. One relevant quotation is that, it "reflects the view that NCR accused are entitled to sensitive care, rehabilitation, and meaningful attempts to foster their participation in the community, to the maximum extent compatible with the individual's actual situation."

I believe there is a case that we will be seeking to intervene in coming out of British Columbia called *Mazzei v. British Columbia (Adult Forensic Psychiatric Services)*. It is about an individual who has been attempting to get services that are supportive of him as an Aboriginal person, and he has been unable to access those services in the forensic system. It is fundamental to the system. Otherwise, it becomes warehousing and a punitive system that *Winko* says it should not be.

Mr. Simpson: I like your interpretation. It is really important that I say this, because every Canadian should be alarmed at the trend towards criminalizing individuals with mental illness. Our jails cannot become treatment facilities. That is not their role.

We cannot simply close psychiatric beds, and not have bed-based care accessible to our clients. They would be shifted over to being a problem for the police and the justice system. I think we should all be alarmed by this trend toward criminalization of people with mental illness.

The other thing we have to demystify quickly is that people say if you can get your loved one into the forensic system, they will get a gold standard of care. I can tell you as a partisan advocate for our clients, I disagree with that assessment. It is not a gold standard of care. Sometimes after people find themselves in the forensic mental health system, the families will say to us, this was a mistake, and now we get only one opportunity every year to get our loved one out of the system.

This goes back to what I said earlier about the need to educate people about the forensic system and what happens once you are there. How will your needs be met by that system?

Yes, you are off the street and yes, you are in either a minimum-, medium- or maximum-security facility; but I can tell you our clients are saying that these treatment facilities or hospitals look a whole lot like jails. They have bars on the doors; they have sally ports; and they have cameras. They look more like corrections than treatment, and something has gone wrong with the mental health system in Ontario.

Est-ce que j'exagère ou croyez-vous que l'obligation stipulée dans la décision *Winko* doit être bien comprise et que le projet de loi devrait en tenir compte?

Mme Chambers : Je suis non seulement d'accord avec vous, mais le Mental Health Legal Advocacy Coalition reçoit actuellement du financement du Programme de contestation judiciaire pour présenter un cas qui appuie justement ça. Dans la décision *Winko*, il est dit que l'on est tenu de répondre aux besoins personnels de l'accusé. Je vais vous citer un passage pertinent de la décision : « L'accusé non responsable criminellement a le droit de recevoir des soins attentifs, d'être réadapté, et de faire l'objet de tentatives valables en vue de sa participation à la société dans la plus grande mesure possible, compte tenu de sa situation véritable ».

Je crois que nous tenterons d'intervenir dans l'affaire *Mazzei c. la Colombie-Britannique (Adult Forensic Psychiatric Services)*. C'est une personne qui a essayé d'obtenir des services de soutien aux Autochtones, mais qui n'a pu y avoir accès dans le système médico-légal. C'est pourtant fondamental. Autrement, ce système ne sert qu'à « entreposer » et à punir des personnes accusées, ce qui va à l'encontre du rôle qu'un tel système devrait avoir d'après la décision *Winko*.

M. Simpson : J'aime votre interprétation. C'est très important que je le dise car chaque Canadien et Canadienne devrait être alarmé par la tendance que l'on voit à criminaliser les personnes atteintes de maladie mentale. Nos prisons ne peuvent pas devenir des établissements de traitement. Ce n'est pas leur rôle.

On ne peut pas tout simplement fermer des lits psychiatriques et ne plus offrir des soins appropriés aux clients. On ne ferait alors que transférer ce problème à la police et au système judiciaire. Je pense qu'on doit vraiment s'inquiéter de cette tendance à criminaliser les personnes atteintes de maladie mentale.

Il y a aussi une autre chose qu'il faut démystifier tout de suite, c'est la croyance selon laquelle si un de vos êtres chers est placé dans le système médico-légal, il obtiendra des soins de première qualité. Je peux vous dire, en tant qu'ardent défenseur de mes clients, que je suis totalement en désaccord avec ça. Il ne s'agit pas de soins de première qualité. Une fois les gens placés dans le système médico-légal, il arrive parfois que leurs familles disent que c'était une erreur et qu'elles sont déçues de n'avoir qu'une fois par année l'occasion de demander que la personne qu'ils aiment sorte de ce système.

Ça revient à dire à ce que je disais plus tôt en ce qui a trait au besoin d'informer la population sur le système médico-légal et sur ce qui arrive aux gens qui en font partie. Comment ce système peut-il répondre à leurs besoins?

Effectivement, la personne ne court plus dans les rues et est peut-être détenue dans un établissement à sécurité minimale, moyenne ou maximale, mais laissez-moi vous dire que nos clients trouvent que ces établissements de traitement ou ces hôpitaux ressemblent beaucoup à des prisons. Il y a des barreaux sur les portes, il y a des entrées réservées aux véhicules et il y a des caméras. Ça ressemble plus à des pénitenciers qu'à des établissements de traitement; on dirait que quelque chose a mal tourné dans le système de santé mentale de l'Ontario.

We have to stop the trend toward criminalization, and we have to start looking at how to meet the needs of individuals with mental illness. How do we as a community support them in their quest for wellness and recovery? At this point, we are doing a poor job of that.

Senator Andreychuk: I want to go back over some of the comments made about psychiatrists in the system, and some of the difficulties. I found your testimony almost at odds on one point. At one point, you said you need this valuable assessment; at the other time, you could find one psychiatrist saying one thing and another saying something else.

Is that not part of the problem that the corrections systems has, and the review boards, et cetera, because they are so heavily reliant on one medical opinion? We know — I practiced law — if you have one, I will find one. We could always find an alternative point of view because it is a thriving medical discipline; there is a lot of experimentation and different opinions.

I was confused when you suggested that we need to rely on them and we should yield to them and they can give us a definitive opinion, but really you cannot get a definitive opinion from a psychiatrist. Do you not believe that?

Ms. Chambers: As to the scientific evidence, the ability to predict dangerousness is almost nil. Even with the best actuarial assessment tools that are currently available in Canada, you do not surpass an accuracy rate of about 20 per cent, which is low on which to base an individual's future. That is 20 per cent when applied to an individual. When you cluster people into groups, it looks higher but you need to consider that the way it is used in practice is on an individual basis.

Psychiatry does not possess the ability to predict dangerousness and yet the system relies on that ability. It is quite a paradox. Everyone is just guessing. Part of the problem is that people fear the public criticism too much that comes from releasing someone, so they tend to err always on the side of over-detention. I want to support your comments about the need to include more than just the medical analysis.

Mr. Bach: If *Winko*, and we would agree as well, establishes a positive obligation on the part of the state, and the review board is one of the core mechanisms by which that positive obligation will be established, to have one psychiatrist — in addition to the problem that they cannot predict dangerousness — they certainly are not in a position, with their knowledge base, as valued as it is, to be the mechanism for delivering a positive obligation on the state to identify the range of appropriate care and support needs for a person.

Il faut arrêter cette tendance à la criminalisation et essayer de trouver d'autres moyens de répondre aux besoins des personnes atteintes de maladie mentale. En tant que collectivité, comment pouvons-nous les aider à se rétablir? Pour le moment, on ne peut pas dire que c'est une réussite.

Le sénateur Andreychuk : J'aimerais revenir à certains commentaires sur les psychiatres qui travaillent dans le système et certaines difficultés mentionnées. J'ai trouvé que votre témoignage était parfois contradictoire. À un moment, vous dites que cette évaluation précieuse est nécessaire, puis vous dites plus tard qu'on peut toujours trouver un psychiatre pour en contredire un autre.

N'est-ce pas là une partie des problèmes du système correctionnel, des commissions d'examen, et cetera puisqu'ils dépendent trop des expertises médicales? Nous savons tous — j'ai déjà pratiqué le droit — que si vous en avez un, moi aussi j'en trouverai un. On peut toujours trouver quelqu'un pour donner un avis contraire car c'est un domaine de la médecine qui est en plein essor, où il y a beaucoup d'expérimentation et d'opinions divergentes.

J'ai été un peu troublée lorsque vous avez dit que nous devons nous fier sur eux et accepter leur avis puisqu'ils peuvent nous donner une opinion définitive, alors qu'on ne peut pas obtenir une opinion définitive d'un psychiatre, n'est-ce pas?

Mme Chambers : Sur le plan scientifique, la capacité de prédire la dangerosité d'une personne est presque nulle. Même si vous avez recours aux meilleurs outils actuariels disponibles actuellement au Canada, vous n'obtiendrez pas un taux de précision plus élevé qu'environ 20 p. 100, ce qui est très peu fiable pour déterminer l'avenir d'une personne. On parle d'un taux de 20 p. 100 quand on l'applique à une personne. Lorsqu'on regroupe des gens, ce taux semble plus élevé, mais il faut tenir compte du fait que dans la pratique, on l'utilise sur une base individuelle.

La psychiatrie ne peut pas prédire la dangerosité des gens, mais le système s'y fie quand même. C'est tout un paradoxe. Tout le monde devine. Le problème, en partie, c'est que les gens ont trop peur de la critique publique qui suit la remise en liberté de quelqu'un; les gens ont donc tendance à favoriser l'emprisonnement à plus long terme. Je suis d'accord avec vous pour dire qu'il faut inclure d'autres éléments en plus d'une analyse médicale.

M. Bach : Si la décision *Winko* établit une obligation positive pour l'État — point sur lequel nous sommes d'accord — pour que la commission d'examen, qui est un des principaux mécanismes utilisés pour honorer cette obligation, ait recours à un psychiatre pour s'acquitter de cette obligation, le psychiatre ne sera pas en mesure de déterminer — vu ses connaissances limitées, aussi valables soient-elles, et le fait qu'il ne peut prédire la dangerosité d'une personne — tous les soins et le soutien dont a besoin une personne.

In addition, positive obligations require some kind of accountability mechanisms, and that is the major failure. It is one thing to say the Criminal Code establishes a positive obligation, but it does not provide any accountability mechanism for delivering on that.

Senator Andreychuk: We were talking about accountability for the resources even, and that is a problem throughout the entire criminal justice system, whether you talk about youth, adult or not-criminally-responsible justice. We talk on paper, but when it comes to deliverance we are short of resources all the time.

This point of calling somebody accountable for not providing the services; it would seem the only person you could hold accountable would be a minister of the Crown, as opposed to some poor worker. Maybe I am out of date, but in my limited work in the system, I found pretty good people on the ground who cared about their clients — whether it was a case worker or the treatment facilities — but they were hampered. They often put clients in inappropriate places because that is all there is.

We seem to have given criminal-incarceration type of facilities the first leg up. We will build that facility to house the really dangerous because that is a priority; and we will do all those other preventative or least intrusive things later but we never have the dollars to do it. Who did you mean you want to hold accountable, because I see a lot of caregivers and practitioners who care about the clients but who are hamstrung by not having these services?

Mr. Simpson: I hope I did not leave the impression that we think the professionals who provide treatment are uncaring. That is not the case. There are some very good people in the system. I think, too, for frontline nurses, social workers, occupational therapists and vocational rehabilitation counsellors, by default they have had to become advocates for their clients because of the resource issues you talk about. If we can stop the system from manufacturing forensic clients, and devote the resources to the people who need that level of care, treatment and observation, that is the way we go.

There are many individuals in the system that I am left wondering day in and day out, why is this person still here? Could they be held in the mental health system under civil commitment as an involuntary patient? Do they need to be in the forensic system? Why do we have a bottleneck of people in the medium-secure system? It is simply because there are not enough beds in the minimum-secure facilities. How do we get the people in minimum back into the community?

The barriers our clients face, if they are unfortunate enough to have that forensic mental health label attached to them, are housing providers that will not take them; and all kinds of different programs that exclude them, so they get the double whammy. They have the mental illness they are struggling with

De plus, l'exécution d'obligations positives nécessite des mécanismes de reddition de comptes, et il y a là un grand manque. C'est bien que le Code criminel établisse une obligation positive, mais il ne prévoit aucun mécanisme de reddition de comptes à cet égard.

Le sénateur Andreychuk : On a parlé de la reddition de comptes en ce qui a trait aux ressources, et c'est un problème à la grandeur du système de justice pénale, que ça touche les jeunes, les adultes ou les personnes non responsables criminellement. C'est bien beau sur papier, mais quand vient le temps de concrétiser ces projets, nous n'avons jamais les ressources nécessaires.

On parle de rendre quelqu'un responsable de l'absence de services; il me semble que la seule personne devant être tenue responsable devrait être un ministre et non un simple travailleur. Je suis peut-être dépassée, mais pendant le peu de temps que j'ai travaillé au sein du système, j'ai rencontré de bonnes personnes sur le terrain qui se préoccupaient de leurs clients — que ce soit des agents chargés du traitement des cas ou des personnes dans les établissements de traitement —, mais elles avaient les mains liées. Elles devaient placer des clients dans des endroits inappropriés par manque de solutions de rechange.

On dirait qu'on donne la préférence aux établissements de type carcéral. On construit un tel établissement pour accueillir les criminels vraiment dangereux, car c'est une priorité, et on compte prendre plus tard des mesures préventives ou moins importunes, mais on n'a jamais les fonds pour le faire. Qui voulez-vous rendre responsable car je vois beaucoup de personnes soignantes et de praticiens qui se soucient de leurs clients, mais qui ne peuvent rien faire puisque les services dont ils ont besoin ne sont pas disponibles?

M. Simpson : J'espère que nous ne vous avons pas donné l'impression que nous pensions que les professionnels qui s'occupent des gens ne s'en soucient pas. Ce n'est pas le cas. Il y a des gens très bien dans le système. Des intervenants de première ligne comme des infirmières, des travailleurs sociaux, des ergothérapeutes et des conseillers en réadaptation professionnelle doivent, par défaut, prendre la défense de leurs clients en raison du manque de ressources dont vous avez parlé. Si nous pouvons empêcher le système de produire des clients médico-judiciaires et l'inciter plutôt à consacrer des ressources pour aider les gens qui ont besoin de ce niveau de soin, de traitement et d'observation, nous devons le faire.

Je me demande jour après jour pourquoi bon nombre des gens pris dans ce système y sont encore. Peuvent-ils avoir été internés en tant que patients involontaires? Ont-ils besoin d'être dans le système médico-légal? Pourquoi y a-t-il un engorgement dans le système à sécurité moyenne? Est-ce simplement parce qu'il n'y a pas assez de lits dans les établissements à sécurité minimale? Comment faire pour permettre la réinsertion dans la collectivité des gens placés dans des institutions à sécurité minimale?

Si nos clients ont la malchance de porter l'étiquette du système médico-légal, ils sont confrontés à divers obstacles, comme le fait que des propriétaires refusent de leur louer un logement ou qu'ils sont exclus de toutes sortes de programmes; ils font donc l'objet d'une double stigmatisation. Ils souffrent non seulement de

and they have this forensic label that is stigmatizing. It seems to be that every door they try to open, that label gets brought up again.

We have to look at how the system uses its resources and are they using them the best way possible? If we continue to manufacture forensic clients, at least in Ontario, I have heard projections that in the next 10 years, every mental health bed will have a forensic client occupying that bed. That should be alarming to every one of us.

Senator Andreychuk: Could I follow up on that? I would say it is the criminal system that is doing it, but is it not the last resort?

In other words, people should be treated earlier, afforded resources and, when they are not, they then come in conflict with the law.

If we were to look at the entire mental health field and put it as a priority, that may be one way that we would have fewer clients coming in touch. Most clients who come before you will have a defence counsel or someone with them who will start to explain that person's behaviour. You do not have to scratch far to find some dysfunctional thing, either alcohol, abuse in the background, or a medical condition that was not treated at the right time.

How do you know whether this is a slight criminal behaviour or whether this is symptomatic of more problems to come? You have a court system and review boards and all of those people trying to make the kinds of assessments and interventions that should have been made long before they were in the courts.

Mr. Simpson: When you see the diversion model in the mental health court that is available to clients in Toronto, where some of that quick assessment determination is made and there is a diversion process in place, there are problems with diversion. Is it a solution for some clients to be able to get access to services and supports they need? Absolutely.

We have to look at that. I can tell you when our clients end up in the criminal justice system, their mental health needs are not met. That again is something else that Canadians should be alarmed about. Mental health clients that end up in the jail system are made fun of, victimized and tormented by the other inmates. There is a problem, and we have to open that door and say are we doing the best job possible. The answer is no.

Ms. Chambers: We are talking about something that starts before the mental health system. We are talking about social determinants of health and why people require the mental health system in the first place. That is the point that members of my community start with. The majority of people say, "I am here because of life experience." Yet, this is what almost never gets

maladie mentale, mais ils ont été en contact avec le système médico-légal. À chaque porte où ils frappent, cette étiquette refait surface.

Il faut revoir comment le système utilise les ressources et leur efficacité. Si nous continuons de produire des clients médico-judiciaires, du moins en Ontario, il paraît que dans 10 ans, chaque lit destiné à une personne atteinte de maladie mentale sera occupé par un client médico-judiciaire. Ça devrait tous nous préoccuper.

Le sénateur Andreychuk : Puis-je ajouter quelque chose à ça? Je crois que le système de justice pénale en est responsable, mais n'est-ce pas le dernier recours?

Autrement dit, si on en avait les moyens, on devrait traiter les gens plus tôt, avant qu'ils ne contreviennent à la loi.

Si nous pouvions revoir tout le domaine de la santé mentale et en faire une priorité, peut-être pourrions-nous réduire le nombre de clients médico-judiciaires. La plupart des clients qui vont vous voir sont accompagnés d'un avocat ou de quelqu'un d'autre pour expliquer le comportement de la personne. Vous n'avez pas à chercher loin pour trouver un problème de comportement dysfonctionnel dans le passé, que ce soit des problèmes d'alcoolisme, de mauvais traitements ou de santé n'ayant pas été traités au moment opportun.

Comment savoir s'il s'agit d'un comportement criminel bénin ou d'un symptôme de problèmes plus graves à venir? On se retrouve avec un système judiciaire, des commissions d'examen et toutes sortes d'intervenants qui essaient de faire les évaluations et les interventions qui auraient dû avoir eu lieu bien avant que ces personnes ne comparaissent devant les tribunaux.

M. Simpson : Il suffit d'examiner le modèle de déjudiciarisation adopté par les tribunaux saisis d'affaires liées à des personnes atteintes de troubles mentaux — qui est offert aux clients à Toronto — et également de voir la rapidité avec laquelle on arrive à une évaluation et à la mise en place d'un processus de déjudiciarisation, pour s'apercevoir que des problèmes se posent à cet égard. Est-ce une solution pour certains clients qui peuvent ainsi avoir accès aux services et aux appuis dont ils ont besoin? Absolument.

Il faut se pencher sur ce point. Je peux vous dire que lorsque nos clients se retrouvent dans le système de justice pénale, leurs besoins en matière de santé mentale ne sont pas satisfaits. C'est un autre facteur qui devrait alarmer les Canadiens. Les clients atteints de troubles mentaux et qui finissent dans le système pénitentiaire sont victimisés et tourmentés par les autres prisonniers qui se moquent d'eux. Il se pose donc un véritable problème et il faut se demander si nous faisons ce qui convient le mieux. La réponse est non.

Mme Chambers : Nous parlons d'une réalité qui se met en place avant l'intervention du système de santé mentale. Nous parlons des déterminants sociaux de la santé et de la raison pour laquelle les gens ont, en premier lieu, besoin du système de santé mentale. C'est à partir de là que commence le travail de mon groupe. La plupart des gens disent : « Je suis ici à cause de mon

addressed, including in the mental health system. Because of the way people's problems are interpreted at this particular point in time, there is so much emphasis on medical interpretation that often the original problems go unaddressed.

In terms of legal accountability for types of services people receive, I agree and we constantly state that there are not enough resources. They are misallocated, and one of the reasons is that people's self-determined needs are not paid attention to. Instead, the funding and needs are based on the services that the service providers want to deliver, not the services that people need to receive and are identifying as most essential to them.

An example would be how people's history of abuse goes almost completely unaddressed in the mental health system, and is almost never addressed in the forensic system, as our survey showed. Accountability needs to take place throughout the system. Fault lies at all levels. It depends on different situations.

There was an inquest into the death of a man who hung himself in the North Bay detention centre. He was in the forensic system. He could not get housing. This is one reason he was despondent. One reason he could not get housing was there was no housing available to forensic clients, which is a huge problem. There is also a difficulty of someone in the system revealing his history where he might otherwise have gotten housing. There are many levels of responsibility that people should be taking about but are not.

Mr. Simpson: Accountability is important. Right now, it seems our clients are the only ones that are held accountable. A client can go to three or four hospitals and say, "I need admission because I am feeling suicidal," or "I need admission because I am feeling homicidal," and everyone says, "You do not meet the criteria to be held as an involuntary patient and we will not treat you." Clients know because they live in their skin and go from hospital to hospital. Everyone turns them away and they go out and commit a criminal act and are held accountable. They are in the forensic system long term. Who holds all those hospitals accountable that turned the person away when they said, "I know I need care and treatment." Yet, the media's spin is that our clients are irresponsible and do not get treatment and do not go for help when they need it. There are times when they do go and they are turned away from the providers.

The other thing I want to say about accountability is that the forensic system is not giving people a hopeful future orientation, that today will be better than yesterday and tomorrow will be better than today. Without that hopeful future orientation, we hear about the tragic cases that Ms. Chambers just mentioned and some of the other inquests that have happened in Ontario last

expérience de vie. » Pourtant, cette réalité n'est pratiquement jamais abordée où que ce soit, y compris dans le système de santé mentale. C'est en raison de la façon dont les problèmes des gens sont interprétés à ce moment-là et où trop d'accent est mis sur l'interprétation médicale que souvent les problèmes initiaux ne sont pas réglés.

En ce qui concerne la responsabilité juridique liée aux types de services offerts, je suis d'accord et je ne cesse de dire que les ressources ne sont pas suffisantes. Elles sont mal affectées et c'est ce qui explique la raison pour laquelle les besoins auto-établis par les gens ne sont pas pris en considération. Le financement et les besoins sont déterminés en fonction des services que les fournisseurs sont prêts à offrir, et non en fonction des services qualifiés d'indispensables, dont ont besoin les gens.

À titre d'exemple, je dirais que les antécédents des gens en matière de mauvais traitements sont complètement mis de côté dans le système de santé mentale et pratiquement jamais abordés dans le système médico-légal, comme en témoigne notre enquête. Il faut établir la responsabilité dans tout le système, car les insuffisances se retrouvent à tous les niveaux, en fonction des situations.

Une enquête a été menée par suite de la mort d'un homme qui s'est pendu au centre de détention de North Bay et qui relevait du système médico-légal. Il ne pouvait pas trouver de logement et c'est une des raisons pour lesquelles il était déprimé. S'il ne pouvait pas trouver de logement, c'est parce qu'il n'y en a pas pour les clients relevant du système médico-légal, ce qui pose un énorme problème. Quiconque se trouve à l'intérieur du système a aussi du mal à révéler ses antécédents; en effet, il suffit qu'il s'en abstienne pour trouver à se loger. Les gens devraient assumer des responsabilités variées, ce qui n'est pas le cas.

M. Simpson : La responsabilité est importante. À l'heure actuelle, il semble que ce soit nos clients qui soient les seuls tenus responsables. Un client peut se rendre dans trois ou quatre hôpitaux et dire : « J'ai besoin d'être admis, car je me sens suicidaire, » ou « J'ai besoin d'être admis, car j'ai envie de commettre un homicide, » et tout le monde lui répond : « Vous ne répondez pas aux critères voulus et on ne peut vous admettre de force, par conséquent, nous n'allons pas vous traiter. » Les clients se connaissent bien et vont d'hôpital en hôpital. Tout le monde les renvoie, si bien qu'ils finissent pas commettre un acte criminel, en sont tenus responsables et se retrouvent dans le système médico-légal pendant longtemps. Qui tient tous ces hôpitaux responsables du fait qu'ils ont renvoyé cette personne alors qu'elle leur avait dit : « Je sais que j'ai besoin de soins et de traitement. » Pourtant, ce sont les médias qui disent que nos clients ne sont pas responsables, qu'ils n'obtiennent pas le traitement et ne demandent pas l'aide dont ils ont besoin. Il arrive qu'ils le fassent, mais que les fournisseurs de soins les renvoient.

J'aimerais également dire au sujet de la responsabilité que le système médico-légal ne donne pas d'espoir aux gens quant à l'avenir, ne leur dit pas qu'aujourd'hui sera meilleur qu'hier et que demain sera meilleur qu'aujourd'hui. C'est en raison de cette absence de tout espoir quant à l'avenir que se produisent des cas tragiques dont Mme Chambers vient juste de parler, sans compter

year. We have been so alarmed by the number of patient deaths while the patients are in care, after they have been denied access to care or immediately following discharge that we filed a complaint with the Ontario Human Rights Commission that there should be mandatory inquests when a patient dies in a mental health facility. If you are an inmate in jail and you die, there is a mandatory inquest. If you are a patient in a mental health facility and you die, it is at the discretion of the coroner.

We have seen so many disturbing cases in the last two or three years that we had to ask the Ontario Human Rights Commission to look at that issue of mandatory inquests as discriminatory.

Getting back to the resource issue, a society is often judged by how it treats its most vulnerable people. History will not be kind to us at this point in time about how we are treating our most vulnerable citizens.

Senator Andreychuk: Perhaps victim impact statements should be an ability for those that have been in some way involved in the incident to give information, because some witnesses who came before us said that a high proportion of victims are usually friends and family who have had a long history with that person, and will continue to have by virtue of blood lines or what have you. Their involvement might be helpful and conducive to them and to the person because of the ongoing relationship. Do you see any value to that approach?

Mr. Stylianos: I would ask the question: What would the purpose of the victim impact statement be? Appearing before the board is not a therapeutic process, yet what you describe might have therapeutic value. It goes back to our contention that this is the wrong venue for this process and for these statements.

At the outset, there are victim impact statements. To be faced year after year with the same process being rolled out again and again and to hear the same information again and again, what has changed? I think we need to focus on more dynamic factors and variables. If the goal is to rehabilitate and reintegrate the folks who find themselves within the forensic system, how does bringing the victim impact statement into the process facilitate that goal? Does it, or is that counter-therapeutic? Does that damage the process of rehabilitation in some way?

There might be something to be had on the part of a victim, but in terms of impact on the client who is the recipient of forensic services, what would be the impact of inviting victims to make a statement year after year? What value would that be? Would it inform the board any more than the initial impact statement?

quelques-unes des autres enquêtes menées en Ontario l'année dernière. Nous avons été si alarmés par le nombre de décès de patients alors qu'ils étaient suivis, après qu'on leur ait refusé l'accès aux soins ou tout de suite après leur libération que nous avons déposé une plainte auprès de la Commission ontarienne des droits de la personne recommandant des enquêtes obligatoires lorsqu'un patient décède dans un établissement de santé mentale. Si vous êtes prisonnier et que vous décédez, une enquête obligatoire est menée. Si vous êtes un patient dans un établissement de santé mentale et que vous décédez, cette enquête ne peut se faire qu'à la discrétion du coroner.

Nous avons été témoins de tant de cas troublants ces deux ou trois dernières années que nous avons dû demander à la Commission ontarienne des droits de la personne de se pencher sur la question des enquêtes obligatoires.

Pour en revenir à la question des ressources, une société est souvent jugée par la façon dont elle traite ses membres les plus vulnérables. La façon dont nous traitons nos citoyens les plus vulnérables ne sera pas jugée à l'avenir comme très bonne.

Le sénateur Andreychuk : Les déclarations de la victime devraient peut-être permettre à ceux qui, d'une façon ou d'une autre, ont été impliqués dans l'incident en cause, de donner de l'information; en effet, certains témoins qui ont comparu devant notre comité nous ont dit qu'un pourcentage élevé de victimes sont habituellement des amis et des membres de la famille, qui entretiennent des relations depuis longtemps avec la personne accusée, relations qui vont sans doute se poursuivre, ne serait-ce que pour des raisons de liens familiaux, et cetera. Leur participation pourrait être utile et propice tant pour elles-mêmes et pour la personne visée, à cause de ces relations poursuivies. Cette approche est-elle valable, d'après vous?

M. Stylianos : Je poserais la question suivante : À quoi servirait la déclaration de la victime? Comparaitre devant la Commission n'est pas un processus thérapeutique, pourtant, vous le décrivez comme pouvant avoir cette qualité. Cela nous ramène à ce que nous prétendons, à savoir que ce n'est pas l'endroit voulu, ni pour ce processus ni pour ces déclarations.

Au départ, nous avons les déclarations de la victime. Être confronté année après année au même processus qui ne cesse d'être mis en œuvre et entendre constamment la même information, on en vient à se demander ce qui a changé. Je crois qu'il faut s'attarder sur des facteurs et des variables plus dynamiques. Si l'objectif visé consiste à réinsérer et réintégrer les gens qui se retrouvent dans le système médico-légal, en quoi le fait d'intégrer la déclaration de la victime dans le processus permet-il d'atteindre cet objectif? Est-ce positif ou contre-thérapeutique? Le processus de réinsertion en est-il compromis d'une façon ou d'une autre?

La victime pourrait peut-être en tirer avantage, mais qu'en est-il du client qui bénéficie des services du système médico-légal, quel serait l'impact de telles déclarations de la victime année après année? À quoi cela servirait-il? La Commission serait-elle mieux renseignée qu'au moment de la déclaration initiale de la victime?

The circumstances and the reaction to the event itself, when you focus on the index offence, historically will never change; it will always be the same. Yet, the client within the forensic system may be working very hard over the years to change and address many of the issues that brought them into conflict with the law in the first place, and brought them to victimize another citizen.

I question the motivation in including this at this point in the process on a permanent basis.

Senator Pearson: I have appreciated all your presentations. It has been a rich exchange.

We have two competing types of system. We have the judicial system where you are innocent until you are proved guilty. We have the forensic or the psychiatric system where you are sick until you are well.

Then you have the tension between the federal law and provincial implementation of law, which is something we are always struggling with in this committee. The criminal law is federal, but the implementation of the law is always provincial.

Then you have the third tension, which we have been skirting around, the one between a victim and how that victim gets some kind of surcease in some way.

I first became interested in this kind of issue way back on one of the most notorious cases, which was Joseph Fredericks. It is a tragic story. He was a creation of us. We took him from his mother at birth. He was improperly placed as being mentally retarded, or mentally disabled as it was called in those days. He was raped when he was 11 in that facility. Afterwards, he went through a series of crimes in which he raped 11-year-old boys, and the final one was the Stephenson case, where he killed the boy.

I remember that whole history as being one that showed how completely impossible the system had been. Everyone failed that man and, in the end, the poor child, of course. That child could have been preserved with our new sex offender registry because police would have been able to locate him. It was two days between the time he was taken and the time he was found. That we got that legislation is something we can be proud of.

I do not know the answers to these questions. Although it seems to me, and I am picking up on what Senator Andreychuk said earlier, so many of these issues start right at the beginning. So many of these distressed people that you deal with are coming out of situations in early childhood that have facilitated or provoked them into the kinds of situations they are.

Regarding most of the cases that you have described where there is inappropriate understanding and so on, one always wonders where the point of entry is to try to make a difference because so many of the systems seem to be failing everywhere. Some of the suggestions you have made have been helpful, but it does not get to the core of the problem, namely, you still have an

Les circonstances et la réaction à l'événement lui-même, lorsque l'on met l'accent sur l'infraction désignée, ne changeront jamais, resteront les mêmes. Pourtant, le client du système médico-légal risque de travailler très fort au fil des ans pour modifier et régler bien des questions à l'origine de ses démêlés avec la justice, qui l'ont poussé à victimiser un autre citoyen.

Je me pose des questions au sujet de ce qui motive l'inclusion permanente de la déclaration de la victime à ce moment du processus.

Le sénateur Pearson : J'ai été sensible à tous vos exposés et nous avons eu un excellent échange.

Nous avons deux genres de systèmes concurrents. D'une part, le système judiciaire où vous êtes innocent tant que vous n'êtes pas déclaré coupable et, d'autre part, le système médico-légal ou psychiatrique où vous êtes malade tant que vous n'êtes pas en bonne santé.

Vous avez également les sources de tension entre la loi fédérale et l'application provinciale de la loi, réalité dont nous sommes toujours saisis au sein de notre comité. La loi pénale est du ressort fédéral, tandis que l'application de la loi est toujours du ressort provincial.

Ensuite, vous avez cette troisième source de tension, que nous essayons d'éluder, soit la façon dont la victime obtient un genre de répit.

Je me suis intéressée pour la première fois à ce genre de question au moment de l'une des causes les plus célèbres, celle de Joseph Fredericks. C'est une histoire tragique, fabriquée de toutes pièces par notre société. Nous l'avons enlevé à sa mère dès sa naissance et malencontreusement considéré comme retardé mental ou handicapé mental selon la terminologie d'alors. Il a été violé dans l'établissement où il avait été placé, alors qu'il n'avait que 11 ans. Par la suite, il a commis toute une série de crimes, violant des garçons de 11 ans dont le dernier, Stephenson a été tué.

Si je me souviens bien, toute cette histoire a mis en évidence les défaillances du système. Tout le monde a échoué à l'égard de cet homme et, au bout du compte, à l'égard de ce pauvre enfant, bien sûr. Cet enfant aurait pu être protégé par notre nouveau registre des délinquants sexuels, car la police aurait alors été en mesure de localiser son agresseur. Il s'est écoulé deux jours entre le moment où l'enfant a été kidnappé et celui où on l'a retrouvé. Nous pouvons tirer fierté du fait que nous avons maintenant cette loi.

Je ne connais pas les réponses à ces questions, même s'il me semble — et je reprends les propos du sénateur Andreychuk — que beaucoup de ces problèmes se déclenchent dès le début. Il y a tant de ces personnes en détresse dont les expériences au cours de leur petite enfance ont facilité ou provoqué les genres de situations dans lesquelles elles se retrouvent.

À propos de la plupart des cas que vous avez décrits et qui sont mal compris, et cetera, on se demande toujours par où commencer pour essayer de changer les choses, puisque tant d'aspects des systèmes semblent ne pas donner les résultats escomptés. Certaines des propositions que vous faites sont utiles, mais ne vont pas au cœur du problème, à savoir que vous avez

individual, unfortunately, who may commit a crime such as a rape. You will have a woman who has been raped or a child who has been raped, and you will have the person who has been declared not guilty "for reasons of," as per the phraseology. We have to figure out how to enable the victim to have some kind of surcease.

Mr. Stylianos: I do not want to be dismissive about the rights of victims because, as my colleagues and others have said, we are sympathetic although our role is that of a partisan advocate, and right now we are here to advocate for our clients.

I would also ask the question who the victim is. In the situation that you described, we might surmise there was more than one victim. I do not want to be too facile about that, but maybe what is needed in terms of victims of these crimes is another venue and another process that would support them in their journey toward recovery.

That is important. Maybe my colleagues would agree that is important.

Focusing on the needs of clients within the system, we have to acknowledge what their need are, and the whole purpose of the system is to ensure a return to society, and are we doing all we can to achieve that?

For example, we have learned many lessons in mental health in terms of what is best practice. Are those lessons being learned in the forensic system, and is that information being propagated within the system? I submit it is not. In a way, there is a disparity between what is practised in the mental health system at large and what is practised in the forensic system. We keep looking for a mechanism of accountability and a way of ensuring that the same resources will be available to folks in the forensic system. As Mr. Simpson was saying, it may not be the gold standard of care that people are looking for it to be.

Senator Pearson: I want to finish the story. The final end to that particular story was even more tragic. He was murdered in prison by other inmates. I always see that as a complete failure.

Thank you very much, all of you, for your presentations. It was extremely interesting.

Ms. Chambers: I would like to respond to your comments. The idea of victim's surcease, it is essential that there be more healing opportunities for victims. If there were, people would not seek these kinds of forums so much. People need to understand, and perhaps it should be better explained to victims, that when there is no criminal intent, as in the case of someone who is not criminally responsible, it is like being the victim of an accident, which is just as traumatic. Yet, the answer is not in a punitive approach to what took place.

Similarly, when there is family involved, and I have heard of such situations before, if they will be involved with the person in the future there are opportunities to work on how that involvement would take place, both while the person is in the

toujours une personne, malheureusement, qui risque de commettre un crime, comme un viol. Il y aura toujours des cas de viol de femme ou d'enfant, et il y aura toujours des personnes déclarées non coupables « pour cause de », selon la terminologie en usage. Nous devons trouver la façon d'habiller la victime afin de lui permettre de trouver un genre de répit.

M. Stylianos : Je ne veux pas être dédaigneux à propos des droits de victimes, parce que, comme mes collègues et d'autres l'ont dit, nous éprouvons de la sympathie à leur égard même si nous jouons le rôle de défenseurs partiaux et, à l'heure actuelle, nous sommes là pour défendre nos clients.

Je demanderais également qui est la victime. Dans la situation que vous décrivez, on pourrait présumer qu'il y avait plus qu'une victime. Je ne veux pas être simpliste, mais peut-être que pour les victimes de ces crimes, il faudrait prévoir un autre lieu et un autre processus qui les appuieraient et faciliteraient leur rétablissement.

C'est important et peut-être que mes collègues en conviendront.

Pour ce qui est des besoins des clients du système, il faut reconnaître leurs besoins et tout le système vise à assurer leur réinsertion dans la société; faisons-nous tout ce qu'il est possible de faire pour atteindre ce but?

Par exemple, nous avons tiré de nombreuses leçons en matière de santé mentale et des meilleures pratiques à cet égard. Ces leçons sont-elles appliquées dans le système médico-légal et cette information est-elle diffusée dans tout le système? À mon avis, non. D'une certaine façon, on note une disparité entre les pratiques utilisées dans le système de santé mentale en général et les pratiques utilisées dans le système médico-légal. Nous ne cessons de chercher un mécanisme de responsabilité et une façon de faire en sorte que les mêmes ressources soient disponibles pour le personnel du système médico-légal. Comme le disait M. Simpson, ce n'est peut-être pas l'étalon-or des soins contrairement à ce qu'on pourrait penser.

Le sénateur Pearson : J'aimerais terminer mon histoire dont la fin est encore plus tragique. Il a été assassiné en prison par d'autres prisonniers. À mon sens, c'est un échec total.

Merci beaucoup à vous tous pour vos exposés fort intéressants.

Mme Chambers : J'aimerais réagir à vos observations. Pour ce qui est du concept de répit dont devraient bénéficier les victimes, il est essentiel de prévoir plus de possibilités de guérison des victimes. En pareil cas, on ne rechercherait pas autant ces genres de tribunes. Les gens doivent comprendre et peut-être faudrait-il mieux l'expliquer aux victimes, qu'il n'y a pas d'intention criminelle — dans le cas de quelqu'un qui n'est pas criminellement responsable — c'est comme être victime d'un accident, ce qui est tout autant traumatisant. Pourtant, l'approche à retenir ne devrait pas être punitive.

De même, lorsqu'une famille est en cause — et j'ai déjà entendu parler de pareilles situations — si les membres de la famille vont continuer de jouer un rôle dans la vie de la personne à l'avenir, il faudrait examiner la façon dont ce rôle va se manifester, à la fois

system as part of discharge planning, and as part of the individual's therapy, as opposed to people repeatedly talking about the index offence. That is not the only way to address it.

Mr. Simpson: The other issue we have to consider is that many of our clients have been ill for a long time. In fact, there is caregiver fatigue that sets in at some point, where, by the time our client gets into the forensic system, the family and their supports are worn out by the demands placed on them. They still love their loved one and want to be supportive, but they are glad they are in a place where they are getting care and treatment. We have to be careful about what are the competing interests for how long somebody should stay in the system. I wanted to add that to what Ms. Chambers said.

Senator Joyal: I was listening to all of you wondering where you get your financial support to be active in the various associations of which you are members or representatives. Who supports you?

Ms. Chambers: Who pays my pay cheque?

Senator Joyal: Not you personally, but the activities of your group.

Ms. Chambers: I am here on behalf of both groups, the Empowerment Council, which is a group that primarily represents clients at the Centre for Addiction and Mental Health in Ontario, which is the largest mental health and addiction treatment facility in the country. Essentially, our organization, which consists of two and a half people, represents the 20,000 clients of the Centre for Addiction and Mental Health, and that works by the centre providing funding for our organization. However, our organization is an independent corporation to ensure we take our direction from clients, not from funders.

The Mental Health Legal Advocacy Coalition is an unfunded organization, with the exception of project funding, such as the Court Challenges Program or the funding supplied to our legal counsel for our various interventions. We have not sought core funding to date because we have not found funding sufficiently independent for us to be able to proceed with challenging all the various levels of government that we tend to be involved in challenging, in the court cases that we are involved in.

Mr. Simpson: We are an arm's length program with the Ontario Ministry of Health and Long-Term Care. We were set up in 1983 to protect the civil and legal rights of inpatients and the 10 current and divested psychiatric hospitals.

We are entering into our twenty-first year of service and our mandate had expanded to include provision of rights advice. In 56 of 59 Schedule 1 hospitals in Ontario — Schedule 1 hospitals are general hospitals that have mental health units — that service is just the provision of rights advice. It is not provision of independent advocacy services.

pendant que la personne se trouve dans le système dans le cadre de la planification de sa libération et dans le cadre de la thérapie, au lieu de ne parler que de l'infraction désignée. Ce n'est pas la seule façon d'aborder la question.

M. Simpson : Il ne faut pas oublier non plus que beaucoup de nos clients sont malades depuis longtemps. En fait, on observe une certaine lassitude de la part des soignants à un moment donné si bien que lorsqu'un client entre dans le système médico-légal, la famille et ses soutiens sont usés par les exigences dont ils ont fait l'objet. Ils continuent d'aimer la personne et veulent l'appuyer, mais ils sont heureux de voir qu'elle se trouve dans un endroit où elle reçoit des soins et des traitements. Il faut déterminer avec soin les intérêts divergents quant à la durée pendant laquelle une personne devrait rester dans le système. C'est ce que je voulais ajouter aux propos de Mme Chambers.

Le sénateur Joyal : Tout en vous écoutant, je me demande qui vous appuie financièrement pour vous permettre de jouer un rôle actif dans les diverses associations dont vous êtes membres ou représentants. Qui vous appuie?

Mm Chambers : Qui me paie?

Le sénateur Joyal : Pas vous personnellement, mais les activités de votre groupe.

Mme Chambers : Je suis ici au nom de deux groupes, le Empowerment Council, qui est un groupe qui, avant tout, représente les clients du Centre de toxicomanie et de santé mentale en Ontario, qui est le plus grand établissement de santé mentale et de toxicomanie au pays. En fait, notre organisation qui se compose de deux personnes et demie, représente les 20 000 clients du Centre de toxicomanie et de santé mentale, grâce au financement de notre organisation par le centre. Toutefois, notre organisation est une société indépendante, ce qui fait que nos orientations sont déterminées par nos clients et non par les organismes de financement.

La Mental Health Legal Advocacy Coalition est une organisation non financée, à l'exception du financement de projets, comme le Programme de contestation judiciaire ou le financement accordé à notre avocat-conseil pour nos diverses interventions. Nous n'avons pas recherché de financement de base pour l'instant, car nous n'en avons pas trouvé qui respecte suffisamment notre indépendance, indépendance nécessaire pour récuser les divers ordres de gouvernement dans le cadre d'affaires judiciaires auxquelles nous participons.

M. Simpson : Notre programme est indépendant du ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario. Notre bureau a été créé en 1983 pour protéger les droits civils et judiciaires des malades hospitalisés et des 10 hôpitaux psychiatriques actuels et qui ont été cédés.

Nous entamons notre vingt-et-unième année de service et notre mandat a été élargi pour comprendre la fourniture de conseils en matière de droits. Dans 56 des 59 hôpitaux de catégorie 1 en Ontario — il s'agit d'hôpitaux généraux qui disposent d'unités de santé mentale — nous offrons uniquement des conseils en matière de droits et non des services d'intervention.

Mr. Bach: We are supported through our provincial associations, as well as through project funding from Social Development Canada, Justice Canada, and the Canadian International Development Agency, CIDA, for international work, as well as by private foundations.

Ms. Chambers: If I may, seeing as I am constantly mentioning this to various levels of government, I will mention it here as well. We strongly believe there needs to be a national mental health legal advocacy organization. There are incredible disparities across the country in the application of law. We are required to recreate the wheel in every province. It is wasteful, as well as being detrimental to the rights of Canadians.

The Chairman: Whatever money is spent, I think it is money well spent because you have been great representatives of your groups. We thank you for enlightening our discussion here and our study of Bill C-10.

I would ask Ms. Catherine Kane to come to the table to explain the question of consultation.

Ms. Catherine Kane, Senior Counsel/Director, Policy Centre for Victim Issues, Department of Justice Canada: In response to Senator Joyal's question about who the Department of Justice consults with in the development of this legislation, I would like to remind the committee that Bill C-10 arose after the Standing Senate Committee on Justice and Human Rights review in 2002 of the provisions of part 20.1 of the Criminal Code, as was required in Bill C-30 that was enacted in 1992.

That review should have taken place five years after coming into force, which would take us to 1997. The review was started in 2000 and ended because of the dissolution of Parliament, and started again in 2001. Finally, it started and completed in 2002, and it was a very comprehensive review.

As we were anticipating that review, we did not engage in the same sort of consultations in terms of the development of the bill. We did do consultations on specific aspects of part 20.1. I should say that in the development of Bill C-10, we reviewed all the testimony that was submitted to the standing committee, which includes the groups that are represented here before you today. We did not just review the recommendations of the committee, but we reviewed all the transcripts. We did not do any independent consulting. We relied on that process, as extensive as it was.

However, there have been other consultation forums throughout the history of this part of the code. We have had the federal-provincial-territorial working group on mental disorder that has been in existence since 1990. That includes officials of Attorneys General offices that also consult with their own provincial counterparts on the mental health side. We have the Federal-Provincial-Territorial, FPT, Advisory Network on Mental Health that is chaired by colleagues at Health Canada, and a provincial co-chair that changes occasionally. We have had some joint sessions with them and the FPT working group on

M. Bach : Ce sont nos associations provinciales qui nous appuient, ainsi que Développement social Canada, Justice Canada et l'Agence canadienne de développement international, l'ACDI, pour notre travail international et pour nos projets, ainsi que des fondations privées.

Mm Chambers : Si vous permettez, je vais faire mention d'un point ici également, comme je le fais habituellement auprès de divers ordres de gouvernement. Nous sommes convaincus qu'il faudrait instaurer un organisme national de défense juridique des droits des patients en santé mentale. La loi est appliquée fort différemment d'un côté à l'autre du pays. Nous devons réinventer la roue dans chaque province; c'est du temps gaspillé et cela porte préjudice aux droits des Canadiens.

La présidente : Quels que soient les fonds, je pense que vous les dépensez comme il le faut, car vous êtes d'excellents représentants de vos groupes. Nous vous remercions de nous avoir éclairés à l'occasion de nos débats et de notre examen du projet de loi C-10.

Je vais demander à Mme Catherine Kane de venir expliquer la question de la consultation.

Mme Catherine Kane, avocate-conseil/directrice, Centre de la politique concernant les victimes, ministère de la Justice Canada : En réponse au sénateur Joyal qui demande qui le ministère de la Justice consulte à propos de cette mesure législative, j'aimerais rappeler au comité que le projet de loi C-10 découle de l'examen des dispositions de la partie 20.1 du Code criminel, effectué par le Comité sénatorial permanent de la Justice et des Droits de la personne, comme l'exigeait le projet de loi C-30 promulgué en 1992.

Cet examen aurait dû se faire cinq années après l'entrée en vigueur, soit en 1997. Il a débuté en 2000 et a été interrompu à cause de la dissolution du Parlement, pour reprendre en 2001. Enfin, cet examen a débuté en 2002 et a été terminé la même année, et c'était un examen très complet.

Alors que nous attendions cet examen, nous n'avons pas fait le même genre de consultation à propos de l'élaboration du projet de loi. Nous avons eu des consultations sur des aspects précis de la partie 20.1. Je devrais dire que dans le cadre de l'élaboration du projet de loi C-10, nous avons examiné tous les témoignages présentés devant le Comité permanent, soit ceux des groupes représentés ici aujourd'hui. Nous n'avons pas uniquement examiné les recommandations du comité, mais toutes les transcriptions des séances. Nous n'avons pas fait de consultation indépendante; nous nous sommes appuyés sur ce processus, puisqu'il était si approfondi.

Toutefois, tout au long de l'histoire de cette partie du Code, d'autres consultations ont été menées. À titre d'exemple, je pourrais citer le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les troubles mentaux qui existe depuis 1990 et qui regroupe des fonctionnaires des bureaux des procureurs généraux qui également consultent leurs homologues provinciaux du côté de la santé mentale. Nous avons également le Réseau de consultation fédéral-provincial-territorial sur la santé mentale qui est présidé par des collègues de Santé Canada ainsi que par un co-président provincial qui change à l'occasion. Nous avons eu quelques

mental disorder. In 1994, we did specific consultations on the capping provisions of the Criminal Code with provincial officials and with the review board chairpersons.

In 1998 and 1999, we did consultations with various hospital administrators, review board chairpersons, psychiatrists and psychologists, in anticipation of the standing committee's review of the provisions of the code, to get a sense of how they were dealing with part 20.1 of the Criminal Code, and what some of the emerging issues were. Annually, the Department of Justice consults with the Canadian Bar Association, the Canadian Association of Chiefs of Police, the Uniform Law Conference of Canada and the National Associations Active in Criminal Justice, NAACJ. The Canadian Association of Community Living is a member of NAACJ. For example, last year, there was a special session with our colleagues at the Department of Public Safety and Emergency Preparedness and with the National Associations Active in Criminal Justice on the topic of human rights of mentally disordered offenders. At that occasion, I was a speaker and we were able to describe the provisions of Bill C-29, which was the predecessor of Bill C-10, and invite comments on that legislation.

At those annual events, we tend to give an overview of legislation that is proposed or anticipated. It would not be the type of specific consultation on, for example, specific proposals.

Is that sufficient information?

Senator Joyal: Did you consult specifically with Aboriginal associations?

Ms. Kane: No, we did not. However, we got good input from review board chairpersons from specific provinces such as Saskatchewan, who face a number of Aboriginals who have mental illness. We had good input from them, and from our provincial colleagues that are developing policy in the provincial governments on the special needs of Aboriginals with mental illness.

The Chairman: Thank you very much, Ms. Kane.

The meeting is adjourned to tomorrow morning at 10:45.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, April 21, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-10, to amend the Criminal Code (mental disorder) and to make consequential amendments to other acts, met this day at 10:55 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Pierrette Ringuette (*Acting Chairman*) in the Chair.

séances conjointes avec eux et avec le Groupe de travail FPT sur les troubles mentaux. En 1994, nous avons mené des consultations sur les dispositions concernant la durée maximale aux termes du Code criminel avec des fonctionnaires provinciaux et les présidents de la commission d'examen.

En 1998 et 1999, nous avons mené des consultations avec divers administrateurs d'hôpitaux, des présidents de la commission d'examen, des psychiatres et des psychologues, en prévision de l'examen des dispositions du code par le Comité permanent, pour savoir comment ils traitaient de la partie 20.1 du Code criminel, et pour avoir une idée de certains des nouveaux enjeux. Chaque année, le ministère de la Justice consulte l'Association du Barreau canadien, l'Association canadienne des chefs de police, la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada et l'Association nationale intéressée à la justice criminelle, l'ANIJC. L'Association canadienne pour l'intégration communautaire est membre de l'ANIJC. Par exemple, l'année dernière, une séance spéciale a été organisée avec nos collègues du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile et avec l'Association nationale intéressée à la justice criminelle sur le thème des droits des délinquants souffrant de troubles mentaux. À cette occasion, j'ai prononcé une allocution et nous avons pu décrire les dispositions du projet de loi C-29, prédécesseur du projet de loi C-10, et inviter les participants à faire des observations au sujet de cette mesure législative.

Lors de ces manifestations annuelles, nous avons tendance à donner un aperçu de la mesure législative qui est proposée ou prévue. Il ne s'agit pas du genre de consultation précise sur, par exemple, des propositions bien définies.

Ai-je répondu à votre question?

Le sénateur Joyal : Avez-vous consulté les associations autochtones?

Mme Kane : Non. Toutefois, nous avons obtenu des données des présidents de la commission d'examen des provinces telles que la Saskatchewan, où plusieurs Autochtones sont atteints de troubles mentaux. Nous avons reçu leurs commentaires ainsi que ceux des collègues provinciaux qui élaborent les politiques au sein des gouvernements provinciaux sur les besoins particuliers des Autochtones atteints de troubles mentaux.

La présidente : Merci beaucoup, madame Kane.

La séance est levée jusqu'à demain matin, à 10 h 45.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 21 avril 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (troubles mentaux) et modifiant d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 10 h 55 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Pierrette Ringuette (*présidente suppléante*) occupe le fauteuil.

[English]

The Acting Chairman: This morning we are continuing our study of Bill C-10, to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other acts. We are most fortunate to have distinguished witnesses today. From the Canadian Academy of Psychiatry and the Law we have Dr. John Bradford, President. From the Canadian Psychiatric Association we have Dr. Blake Woodside, Chairman of the Board. We also have, from the Canadian Psychological Association, Dr. Nussbaum, Chair and Dr. Cohen, Associate Executive Director.

Welcome to the committee. We look forward to your presentations.

Dr. John Bradford, President, Canadian Academy of Psychiatry and the Law: Good morning. The Canadian Academy of Psychiatry and the Law is one of three academies that are part of the organization of the Canadian Psychiatric Association.

I would first congratulate the Government of Canada for the work it has done. From our point of view, it is work well done. I am a little biased because I was on the mental disorders project in 1986 that started the mental disorders review of the Criminal Code which produced changes in 1992-93.

We have no major reservations about this legislation.

The brief you have is from the Canadian Academy of Psychiatry and the Law and it refers to different issues. Some are definitional issues and some are review board issues. They are not very complicated, but I would be happy to answer any questions you have.

The Acting Chairman: We have not received a brief.

Dr. Blake Woodside, Chairman of the Board, Canadian Psychiatric Association: Madam Chairman, the brief referred to was submitted about two years ago in relation to the bill. We have a copy that we can provide to the clerk, if that will be useful.

Senator Andreychuk: Was it submitted to the House of Commons committee?

Dr. Bradford: I believe that it originally went to the Commons committee that reviewed it. I assumed it had been forwarded to you but, if not, I have a copy of it.

The Acting Chairman: Thank you. We will make copies for the members of the committee.

Dr. Bradford: The paper is generally positive. There are some definitional issues, but nothing more significant than that.

I would say, though, that there is a general concern about mentally disordered offenders who get caught up under the Criminal Code, and the criminalization of them. Although this bill deals with people who have breached the law and usually, although not always, have committed criminal acts that are fairly significant to public safety, it is important to note that there is, unfortunately, a relationship between mental disorder and violence. We do a lot to keep people away from the criminal

[Traduction]

La présidente suppléante : Ce matin, nous poursuivons notre étude du projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel et modifiant d'autres lois en conséquence. Nous avons la chance de recevoir d'imminents témoins. Nous recevons ainsi le Dr John Bradford, président de l'Académie canadienne de psychiatrie et droit. De l'Association des psychiatres du Canada, nous recevons le Dr Blake Woodside, président du conseil. Enfin, nous accueillons le Dr Nussbaum, président de la Société canadienne de psychologie, et sa directrice exécutive associée, le Dr Cohen.

Je vous souhaite la bienvenue au comité. Nous sommes impatients d'entendre vos exposés.

Le docteur John Bradford, président, Académie canadienne de psychiatrie et droit : Bonjour. L'Académie canadienne de psychiatrie et droit est l'une des trois académies qui font partie de l'Association des psychiatres du Canada.

Je tiens d'abord à féliciter le gouvernement du Canada pour le travail qu'il effectue. À notre avis, il s'agit de très bon travail. Je suis un peu biaisé, parce que j'ai participé au projet de 1986, qui visait à revoir le Code criminel du point de vue des troubles mentaux, ce qui a mené aux modifications de 1992-93.

Nous n'avons aucune réserve majeure quant à ce projet de loi.

Le mémoire que vous avez reçu provient de l'Académie canadienne de psychiatrie et droit et porte sur différentes questions. On y aborde quelques définitions, ainsi que les questions liées aux commissions d'examen. Ce n'est rien de très compliqué, mais c'est avec plaisir que je vais répondre à vos questions.

La présidente suppléante : Nous n'avons pas reçu ce mémoire.

Le docteur Blake Woodside, président du Conseil, Association des psychiatres du Canada : Madame la présidente, ce mémoire vous a été soumis il y a environ deux ans sur le projet de loi à l'étude. Nous en avons apporté un exemplaire, que nous pourrions remettre au greffier, si cela peut vous être utile.

Le sénateur Andreychuk : A-t-il été soumis au comité de la Chambre des communes?

Dr Bradford : Je pense qu'il a d'abord été envoyé au comité des Communes qui l'a examiné. J'avais pris pour acquis qu'il vous avait été transmis, mais si ce n'est pas le cas, j'en ai un exemplaire.

La présidente suppléante : Merci. Nous allons en faire des photocopies pour les membres du comité.

Dr Bradford : L'essentiel de ce mémoire est positif. Il y a quelques petits problèmes de définitions, mais rien de plus grave.

Je dirais toutefois qu'on s'inquiète surtout des délinquants atteints de troubles mentaux qui se font arrêter en vertu du Code criminel et de leur criminalisation. Ce projet de loi porte sur les personnes qui enfreignent la loi et souvent, mais pas toujours, qui commettent des actes criminels très graves pour la sécurité publique, et il importe de souligner que malheureusement, il existe un lien entre les troubles mentaux et la violence. Nous nous efforçons beaucoup de garder ces personnes hors du système de

justice system and to get them into the system of review boards where findings of not criminally responsible or unfit to stand trial can be made.

One of the broad issues is the diversion of those persons away from the criminal justice system into the mental health system, which then provides them with the appropriate treatments. I think this bill addresses that fairly well. I would caution, however, that it is dependent on the system working well. It is dependent on review boards functioning well. It is dependent on provincial governments supporting those review boards and providing the resources they need so that they can do assessments, if required, which is part of what is proposed. I think that is positive.

It also requires, under proper circumstances, persons who are able to testify before those boards who may be independent of those boards or the hospitals supporting the patient. That depends on resources in any given province. If those resources are not available, the system might not work as well as it should.

Therefore, there are some resource issues in the background, so the provinces will probably be requesting money. We are all concerned that the mentally ill are not stigmatized and criminalized.

In 1939, a man named Penrose completed a study that showed clearly that, if the mental health system is functioning in a certain way and, for argument's sake, not as efficiently as it should, the mentally ill shift to the criminal justice system where, as we clearly know, the resources to treat them and evaluate them from a multidisciplinary perspective are lacking.

It is important to be aware that this does not operate on its own. It is affected by resources and the administration of the province. If the provinces do not put resources into ensuring that this moves forward, one of the dangers is criminalization of the mentally ill, which is something we try to avoid. History shows that that has happened in the past.

The second issue is stigma. Although persons dealt with in the system have committed a criminal offence, they have been found not criminally responsible on the basis of mental disorder and they do not have a criminal record. That, I think, should be the end of it.

If you divert them completely into the system, then the system must be allowed to develop so that it can help and rehabilitate these people. Certainly in Ontario and in most provinces, that system works well. The process of rehabilitation has been a success and the risks to the public have been minor as they relate to re-offending. It works well as compared to, say, either the federal and provincial correctional systems.

There is a misunderstanding that these persons who are at higher risk may need more control than what will be provided by the passage of this bill. I would suggest that that is not necessary.

justice pénal et de les confier plutôt à des commissions d'examen, qui peuvent les juger non criminellement responsables ou incapables à subir un procès.

L'un des grands objectifs, c'est d'éviter que ces personnes soient jugées par le système de justice pénal et qu'elles soient plutôt dirigées vers le système de santé mentale, qui peut leur offrir des traitements appropriés. Je pense que ce projet de loi contribue bien à l'atteinte de cet objectif. Je veux toutefois vous mettre en garde, parce que tout dépendra du bon fonctionnement de ce système. Il faudra que les commissions d'examen fonctionnent bien. Il faudra que les gouvernements provinciaux appuient les commissions d'examen et qu'ils mettent à leur disposition les ressources dont elles ont besoin pour faire leurs évaluations, au besoin, parce que cela fait partie du système proposé. Je pense que c'est positif.

Il faudra aussi que dans des circonstances appropriées, des personnes indépendantes de ces commissions ou des hôpitaux qui traitent le patient puissent témoigner devant les commissions. Tout dépendra des ressources qui seront disponibles dans chaque province. Sans ressources suffisantes, le système risque de ne pas fonctionner aussi bien qu'il le devrait.

Par conséquent, il y a une question de ressources derrière tout cela, donc les provinces vont probablement demander de l'argent. Nous tenons tous à ce que les personnes atteintes de maladie mentale ne soient pas stigmatisées ni criminalisées.

En 1939, un homme du nom de Penrose a réalisé une étude qui montrait clairement que si le système de santé mentale fonctionne d'une certaine façon et qu'il n'est pas aussi efficace qu'il le devrait, les personnes atteintes de maladie mentale se retrouvent dans le système de justice pénale où, comme nous le savons bien, les ressources nécessaires pour les traiter et les évaluer dans une perspective multidisciplinaire sont déficientes.

Il importe de prendre conscience que tout cela ne se fait pas tout seul. Tout dépend des ressources et de l'administration de la province. Si les provinces n'investissent pas de ressources en ce sens, il y a un risque que les personnes atteintes de maladie mentale soient criminalisées, et c'est une chose que nous cherchons à éviter. L'histoire nous montre que c'est arrivé dans le passé.

Il y a ensuite la stigmatisation. Même si certaines personnes prises en charge par le système ont commis une infraction criminelle, elles ne sont pas jugées criminellement responsables en raison de leur trouble mental, donc elles n'ont pas de dossier criminel. Voilà, ce devrait être tout.

Si on les dirige complètement vers ce système, alors ce système devrait pouvoir se développer pour les aider et les réhabiliter. Ce système fonctionne bien en Ontario et dans la plupart des provinces. Le processus de réhabilitation est un succès, et les risques de récidive sont minimes pour le public. Ce système fonctionne bien comparativement aux systèmes correctionnels fédéral et provinciaux, par exemple.

Certains croient que les personnes qui présentent le plus grand risque auraient besoin de plus de supervision qu'il n'y en aurait si ce projet de loi était adopté. Je serais porté à croire que ce n'est

They should not be stigmatized or criminalized. In fact, they should be dealt with in a fair and even way as mentally ill persons who, unfortunately, have run into contact with the law and been through a court of competent jurisdiction that decided that they are not criminally responsible.

That completes my remarks. You have a copy of the brief. I will be happy to answer any questions at a later stage, should you have any.

Dr. Woodside: Madam Chairman, I am here today to speak on behalf of Canada's 4,000 psychiatrists. It is a pleasure to have the opportunity to address this committee.

[Translation]

Dr. Bradford is our technical expert on legal matters relating to forensic psychiatry, so I have little to add to his comments. The broader issues that this bill speaks to are the criminalization of those with mental illness and the appalling lack of treatment resources that incarcerated individuals have access to in Canada.

If you had to pick the three groups most poorly served in our society in terms of mental health, the first would be children, the second would be our Aboriginal population and the third would be our population of those in prisons. As an association, we are aware that dedicating adequate resources to treat the population in prisons would be an extremely daunting task, but it is the least we can do for such unfortunate individuals.

I am here primarily in a supporting role to Dr. Bradford. At this point, I would be pleased to turn the floor over to the other witnesses.

Dr. David Nussbaum, Chair, Section on Psychopharmacology, Canadian Psychological Association: Honourable senators, please accept our thanks for inviting us to present to you today on Bill C-10. We want to acknowledge the contributions made to this presentation by the section on criminal justice systems of the Canadian Psychological Association, and the criminal justice representative to the board of directors of the Ontario Psychological Association.

We commend this standing committee on many of the amendments to the bill. In the case of persons found unfit to stand trial, it will create efficiencies to enable provincial review boards to recommend a court inquiry, or to allow a court to hold an inquiry of its own motion. Further system efficiencies will be afforded by permitting a court to grant a stay of proceedings in the case of a permanently unfit accused and by clarifying that files and transcripts may be transmitted from courts to review boards.

With regard to the transmittal of files, however, attention must be paid to health privacy guidelines in each jurisdiction. With provisions to facilitate transfers from one jurisdiction to

pas nécessaire. Il ne faut pas stigmatiser ou criminaliser ces personnes. En fait, elles devraient être traitées de façon juste et équitable à titre de personnes souffrant de troubles mentaux et qui, malheureusement, ont eu des démêlés avec la justice et ont comparu devant un tribunal de juridiction compétente, qui a décidé qu'elles n'étaient pas criminellement responsables.

Cela vient conclure mes observations. Vous avez reçu copie de mon mémoire. C'est avec plaisir que je vais répondre à vos questions plus tard, si vous en avez.

Dr Woodside: Madame le présidente, je suis ici aujourd'hui pour représenter les 4 000 psychiatres du Canada. C'est un plaisir pour moi de comparaître devant ce comité.

[Français]

Le Dr Bradford est notre expert technique des questions juridiques liées à la psychiatrie judiciaire, donc j'ai peu de choses à ajouter à ses observations. Ce projet de loi porte sur les questions générales de la criminalisation des personnes souffrant de maladies mentales et du manque cruel de ressources pour le traitement des personnes incarcérées au Canada.

Si l'on devait pointer du doigt les trois groupes les moins bien servis dans notre société pour ce qui est de la santé mentale, le premier serait celui des enfants; le second, celui des Autochtones et le troisième, celui de notre population carcérale. Les membres de notre association sont conscients que la tâche d'attribuer suffisamment de ressources pour traiter la population carcérale serait extrêmement laborieuse, mais c'est bien le moins qu'on puisse faire pour ces malheureux.

Je suis surtout ici pour appuyer le Dr Bradford. Pour l'instant, je vais donc céder la parole aux autres témoins.

M. David Nussbaum, président, Section de la psychopharmacologie, Société canadienne de psychologie : Honorables sénateurs, je vous prie d'accepter nos humbles remerciements pour nous avoir invités à nous exprimer devant vous aujourd'hui sur le projet de loi C-10. Nous souhaitons souligner les contributions de la section du système de justice pénale de la Société canadienne de psychologie et du représentant de la justice pénale au conseil d'administration de l'Association de psychologie de l'Ontario à la préparation de notre présentation.

Nous félicitons ce comité permanent de nombre des modifications qu'il a apportées à ce projet de loi et qui amélioreront le système. Celles-ci permettront aux commissions d'examen de recommander une enquête judiciaire ou aux tribunaux de mener leur propre enquête lorsqu'une personne est jugée inapte à subir son procès. Elles permettront aussi aux tribunaux d'autoriser un sursis d'instance pour les accusés jugés inaptes de façon permanente et de préciser que les dossiers ainsi que les transcriptions peuvent être transmis des tribunaux aux commissions d'examen.

Pour ce qui est de la transmission des dossiers, cependant, il faut faire attention aux lignes directrices de chaque gouvernement sur la protection des renseignements personnels en matière de

another, accused individuals will have more access to family members, which in turn will impact positively on treatment adherence and efficacy.

Several of the recommendations about the rights and roles of victims, such as providing them notice of hearings and of their entitlement to file a victim impact statement, will most certainly help victims to view the system as less adversarial and less onerous. However, we do have some concerns about the use of victim impact statements in the disposition of a mentally disordered accused.

In sentencing hearings for responsible criminals, victim impact statements may be entirely appropriate because punishment should in some way reflect the harm done to the victim. With mentally disordered accused individuals, the only two legally mandated considerations are to ensure the safety of the public and to rehabilitate the accused individual so that he or she can be reintegrated into society. Nowhere in the Criminal Code is there a call for the punishment of the not criminally responsible accused. Victim impact statements speak to the effects of a prior act. The magnitude of impact on the victim or the victim's family tells us nothing about an accused's current level of risk or need for treatment. Such statements are consequently prejudicial, have no probative value, will detract from the assessment of current risk and, in our view, should not be admissible at review board hearings.

We would also like to make a few remarks in response to the commentary detailed in the bill. The commentary notes the over-representation of mentally disordered persons convicted of an offence in the prison system and the need for more funding and services in mental health in general. Mental disorders are prevalent in inmate populations. It is not reasonable to expect that all persons charged and convicted of an offence will be free of mental health problems, nor is it accurate to maintain that the health system is the only venue in which mental health problems can be assessed and treated. In fact, the mental health problems and conditions of Canadians are addressed across sectors and include the offices of health professionals, clinics, hospitals, schools, as well as correctional facilities.

Media reports of inmates detained in correctional facilities pre-sentencing and post-sentencing are ignorant of the fact that Canadian correctional systems do employ psychologists who successfully assess and treat inmates for mental health problems and disorders, resulting in improved mental health, decreased recidivism and enhanced institutional security. In addition, correctional facilities have consulting psychiatrists who provide diagnostic and psychiatric treatments.

santé. Des dispositions facilitant les transferts d'un gouvernement à l'autre permettront aux personnes accusées d'avoir davantage accès aux membres de leur famille, ce qui aura un effet positif sur l'efficacité et l'acceptation des traitements.

Plusieurs recommandations sur les droits et les rôles des victimes, comme celle de les aviser des audiences et de leur droit de déposer une déclaration de la victime aideront certainement les victimes à voir le système comme moins offensif et moins coûteux. Cependant, nous avons quelques inquiétudes sur l'utilisation des déclarations de la victime pour décider du sort des accusés souffrant de troubles mentaux.

Les déclarations de la victime peuvent être tout à fait appropriées pour déterminer la peine des criminels responsables, parce que la peine doit être établie en fonction du préjudice porté à la victime. Lorsque l'accusé souffre de troubles mentaux, les deux seuls facteurs juridiques à prendre en considération sont la sécurité du public et la réhabilitation de la personne accusée pour qu'elle puisse réintégrer la société. Nulle part dans le Code criminel on ne prévoit de peine pour les accusés qui ne sont pas criminellement responsables. Les déclarations de la victime portent sur les effets d'un acte commis dans le passé. L'ampleur des incidences que subit la victime ou sa famille ne nous renseigne absolument pas sur le risque que présente l'accusé actuellement ou les traitements dont il a besoin. Ces déclarations sont donc préjudiciables, elles n'ont aucune valeur probante, elles nous éloignent de l'évaluation du risque actuel à notre avis, elles ne devraient pas être admissibles aux audiences des commissions d'examen.

Nous aimerions aussi faire quelques observations sur les commentaires contenus dans le projet de loi. On note dans ce commentaire la surreprésentation des personnes souffrant de troubles mentaux trouvées coupables d'une infraction qui sont incarcérées et la nécessité d'augmenter le financement et les services offerts en santé mentale en général. Les troubles mentaux sont prévalents dans les populations carcérales. Il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce que toutes les personnes accusées et trouvées coupables d'une infraction soient en bonne santé mentale et il n'est pas plus juste de soutenir que le système de santé est le seul recours pour évaluer et traiter les problèmes de santé mentale. En fait, divers secteurs dont les cabinets de professionnels de la santé, les cliniques, les hôpitaux, les écoles et les établissements correctionnels s'occupent des problèmes de santé mentale des Canadiens.

Dans les articles et reportages sur les personnes détenues dans les établissements correctionnels avant et après que leur peine ne soit déterminée, on omet souvent de mentionner que les systèmes correctionnels canadiens emploient des psychologues qui peuvent évaluer et traiter avec succès des détenus pour des problèmes et des troubles de santé mentale et ainsi améliorer leur santé mentale, faire diminuer les risques de récidive et accroître la sécurité institutionnelle. De plus, les établissements correctionnels consultent des psychiatres, qui posent des diagnostics et offrent des traitements psychiatriques.

Ms. Karen R. Cohen, Associate Executive Director, Canadian Psychological Association: We would conclude by providing some feedback on the standing Senate committee's recommendation that the Attorney General be permitted to designate those health practitioners in addition to psychiatrists who can assess the mental condition of accused persons. This recommendation is an important one because it can improve access to specialized assessment and intervention for accused persons with mental disorders.

The CPA is concerned, however, about the government's reticence to specifically designate psychologists as qualified assessors in this section of the code. Health professionals in Canada are licensed provincially and territorially, not federally. The licence acts permitted by the provincial legislation that regulates psychologists, include the diagnosis of mental disorders. Accordingly, the argument that a psychologist cannot assess mental disorders because a psychologist cannot recognize medical disorders, defies provincial legislation.

As we pointed out in our 2002 report on this topic, which is also in your folders, psychologists are specifically designated as qualified assessors of mental functioning in other sections of the code, for example, those sections dealing with young offenders and with determinations about dangerous offenders. Further, psychologists have been deemed qualified to assess mental disorders by other federal and provincial programs, such as determining a person's eligibility for disability credits and supports.

What are being designated via Bill C-10 are the qualifications of a practitioner to assess mental functioning, not necessarily to provide specific treatments. Accordingly, the fact that psychologists cannot provide evidence related to medical treatment of mental disorders is irrelevant. It is important to point out that, just as there are treatments for mental disorders, such as prescribing medications that a psychologist cannot perform, there are assessments of mental disorders that only psychologists are trained to perform. Mood, cognition, personality, dangerousness and malingering are more validly and reliably assessed using psychological tests than by clinical interviews. Psychologist assessments of fitness to stand trial, criminal responsibility and future dangerousness are based upon these tests and measurements of mental functioning, tests that have been designed, administered and interpreted by psychologists.

Furthermore, it is these psychological findings that are often integral to the assessment reports authored and submitted to the courts by psychiatrists. We point out as well that malingering is in fact a much more prevalent issue in fitness or criminal responsibility assessments than is an undiagnosed and relevant medical condition.

Mme Karen R. Cohen, directrice exécutive associée, Société canadienne de psychologie : Nous allons conclure par quelques réactions sur la recommandation du Comité sénatorial permanent que le procureur général ait l'autorisation de désigner les spécialistes de la santé autres que les psychiatres qui sont habilités à évaluer l'état mental des personnes accusées. Cette recommandation est importante, parce qu'elle peut améliorer l'accès à une évaluation et à une intervention spécialisées pour les accusés souffrant de troubles mentaux.

La SCP s'inquiète toutefois de la réticence du gouvernement à inclure les psychologues parmi les évaluateurs qualifiés dans cette partie du code. Au Canada, les professionnels de la santé sont accrédités par leur province ou leur territoire, et non par le gouvernement fédéral. Les lois provinciales s'appliquant aux psychologues les autorisent, entre autres, à diagnostiquer les troubles mentaux. Par conséquent, l'argument qu'un psychologue ne peut pas évaluer les troubles mentaux parce qu'il ne peut pas reconnaître les troubles médicaux va à l'encontre des lois provinciales.

Comme nous l'avons mentionné dans notre rapport de 2002 sur le sujet, qui se trouve aussi dans vos dossiers, les psychologues sont nommément listés à titre d'évaluateurs qualifiés du fonctionnement de l'esprit dans d'autres articles du code, dont ceux qui portent sur les délinquants juvéniles et les critères de détermination qu'un délinquant est dangereux. De plus, les psychologues sont réputés qualifiés pour évaluer les troubles mentaux dans d'autres programmes fédéraux et provinciaux, notamment pour évaluer l'admissibilité d'une personne aux crédits d'impôt et aux mesures de soutien pour les personnes handicapées.

Dans le projet de loi C-10, on désigne les qualifications requises d'un praticien pour évaluer le fonctionnement de l'esprit, et pas nécessairement pour offrir des traitements particuliers. Ainsi, le fait que les psychologues ne puissent pas fournir de preuves sur le traitement médical des troubles mentaux n'est pas pertinent. Il importe de souligner que tout comme il existe des traitements contre les troubles mentaux, comme de prescrire des médicaments, que les psychologues ne peuvent pas offrir, il y a des évaluations des troubles mentaux que seuls les psychologues ont les compétences de faire. L'humeur, la compréhension, la personnalité, la dangerosité et la simulation peuvent être évaluées de façon plus fiable grâce à des tests psychologiques qu'à des entretiens cliniques. Les évaluations que font les psychologues pour déterminer l'aptitude à subir un procès, la responsabilité criminelle et la dangerosité future se fondent sur ces tests et mesures du fonctionnement de l'esprit, des tests qui sont conçus, administrés et interprétés par des psychologues.

De plus, ce sont ces conclusions psychologiques qui se retrouvent souvent de façon intégrale dans les rapports des psychiatres soumis aux tribunaux. Nous soulignons aussi que la simulation est détectée beaucoup plus fréquemment dans les évaluations de l'aptitude ou de la responsabilité criminelle que dans les diagnostics d'état médical.

We suggest that, if the government maintains that psychologists' lack of medical training compromises their ability to assess mental functioning, it also consider whether other health professionals lack of psychological training compromises their ability to assess mental functioning and subsequent psycho-legal issues.

Finally, we take issue with the statement that forensic psychologists are in short supply. Correctional Services Canada is the single largest employer of psychologists in the country. Canadian psychologists have national and international reputations in the area of forensic and correctional psychology. Tests and measurements of mental functioning and psycho-legal status used with offenders throughout the world have been developed by research psychologists, many of them employed by Canada's national and provincial, correctional and forensic institutions. There are doctoral programs in forensic psychology in many of Canada's leading universities and, finally, there are almost four times as many psychologists as psychiatrists in Canada.

The recommendation to designate other qualified practitioners as assessors in this section of the code was made so that the pool of practitioners qualified to undertake this function would be increased. Even if there were few psychologists skilled in the area of forensic and correctional assessment — and that is not the case — these few would still increase the pool of qualified assessors.

CPA is advocating for the designation of psychologists as qualified assessors of mental functioning of the accused because we are qualified to do so, as recognized in provincial legislation and regulation. In other countries, such as the U.S. and Australia, legislation permits psychologists to assess fitness to stand trial and criminal responsibility.

We are also advocating for inclusion as assessors because so doing improves quality and access to needed services by the courts and by accused persons with mental disorders.

We thank you, senators, commend you on your work, and welcome your questions and further discussion.

Senator Andreychuk: I will take up the last point first.

I am aware that there are more psychologists than psychiatrists. You say they are in research, they are in federal government, et cetera. Is the pool wider and better in the areas where we need them most, that is, in our northern communities, in our rural communities, or is it the same as it used to be when I was doing this kind of work where, if we needed a psychiatric assessment or a psychological assessment, we had to transport the service provider or transport the patient to a major centre? In the rural communities we were always without all of these resources. Has that changed?

Nous croyons que si le gouvernement continue de soutenir que les psychologues n'ont pas suffisamment de connaissances médicales pour évaluer le fonctionnement de l'esprit, il doit aussi se demander si d'autres professionnels de la santé manquent de formation psychologique pour évaluer le fonctionnement de l'esprit et les problèmes psycho-légaux connexes.

Enfin, nous estimons qu'il est faux de dire qu'il y a un manque de psychologues judiciaires. Service correctionnel Canada est le principal employeur unique de psychologues au pays. Les psychologues canadiens jouissent d'une réputation nationale et internationale dans le domaine judiciaire et la psychologie correctionnelle. Les tests et les mesures utilisés pour évaluer le fonctionnement de l'esprit et le statut psycho-judiciaire des délinquants dans le monde sont élaborés par des psychologues chercheurs, dont beaucoup travaillent dans les institutions correctionnelles et judiciaires nationales et provinciales du Canada. Il y a des programmes de doctorat en psychologie judiciaire dans beaucoup de grandes universités canadiennes et enfin, il y a presque quatre fois plus de psychologues que de psychiatres au Canada.

La recommandation de désigner d'autres praticiens qualifiés parmi les évaluateurs autorisés dans cet article du Code a été faite pour que le bassin de personnel qualifié pour s'acquitter de cette fonction augmente. Même s'il n'y avait que peu de psychologues qualifiés dans le domaine de l'évaluation judiciaire et correctionnelle — et ce n'est pas le cas — ces quelques personnes élargiraient le bassin d'évaluateurs qualifiés.

La SCP recommande que les psychologues soient reconnus comme évaluateurs qualifiés du fonctionnement de l'esprit de l'accusé, parce que nous avons les compétences de le faire, comme l'attestent les lois et règlements provinciaux. Dans d'autres pays comme les États-Unis et l'Australie, la loi autorise les psychologues à évaluer l'aptitude à subir un procès et la responsabilité criminelle.

Nous revendiquons aussi notre inclusion à titre d'évaluateurs parce qu'on améliorera ainsi la qualité des services nécessaires et l'accès à ces services pour les accusés qui souffrent de troubles mentaux et les tribunaux.

Nous vous remercions, honorables sénateurs, et nous vous félicitons de votre bon travail. Nous sommes prêts à répondre à vos questions et à en discuter avec vous.

Le sénateur Andreychuk : Je vais commencer par le dernier point qui a été abordé.

Je sais bien qu'il y a plus de psychologues que de psychiatres. Vous dites qu'il y en a qui font de la recherche, qu'il y en a au gouvernement fédéral, et cetera. Leur bassin est-il plus grand et meilleur dans les endroits où nous avons le plus besoin d'eux, c'est-à-dire dans les communautés nordiques et les communautés rurales, ou les choses sont-elles toujours comme elles étaient lorsque je faisais ce type de travail et que nous devions transporter le patient vers un grand centre ou transporter le fournisseur de service si nous avions besoin d'une évaluation psychiatrique ou psychologique? Dans les collectivités rurales, nous n'avions jamais toutes ces ressources. Les choses ont-elles changé?

Ms. Cohen: That issue was raised in the 2002 report. The saturation of psychologists in rural areas is better than that of psychiatrists. The point made in the report was that there were local psychologists but because we were not designated, someone would be brought in.

That picture may have changed and I will let our colleagues in psychiatry speak to that, but I think the penetration even in rural areas is better.

Dr. Woodside: From the point of view of the Canadian Psychiatric Association, it would be presumptuous for us as psychiatrists to comment on the qualifications of psychologists. We are not psychologists. We are not trained as psychologists, and we are not in a position to comment on the training.

We would support all qualified personnel being involved in assessment and treatment of those with mental illnesses. We have advocated for many years that we should work as collaborative groups of mental professionals to try to provide these services. As an association, we do not have any particular problem with psychologists being involved in this process, or any other professional body that can demonstrate that it is adequately qualified to do the work.

The bottom line is that there is more work than an enormous army of psychologists and psychiatrists could ever get through. We are not in a circumstance where we have to protect our turf because there is so much work that we cannot do it right now. We are often partnered with our psychological colleagues. That is part of the way we practice. Just so the committee is clear, there is no agenda on the part of the Canadian Psychiatric Association to shut out psychologists. We value the work of psychologists, we value their training, and we value our collaborative relationships with them.

Senator Andreychuk: From the comments Dr. Cohen made, understand your limit is that you can do an assessment and diagnose a disorder or disability, but you cannot go to the next step and prescribe clinical treatment or the drugs. Please correct me if I am wrong.

A judge and a review board, and I take those to be the same, are asked to decide if a person is unfit to stand trial, or is not capable of being in the community because of violent activity. The review board and judges need to know how to assess that person as a whole. They must determine the problem and how they can allow him to stay in the community but, at the same time, keep the community safe. They need your assessment, and you need the capability to implement a treatment that would allow him to remain in the community with no risk to the community.

Mme Cohen : Ce problème a été soulevé dans le rapport de 2002. La présence des psychologues en zone rurale est plus grande que celle des psychiatres. On a dit dans le rapport qu'il y avait des psychologues locaux, mais comme nous n'étions pas désignés, il fallait faire venir quelqu'un.

La situation a peut-être changé, et je vais laisser nos collègues de la psychiatrie nous en parler, mais je pense que notre présence est plus grande que la leur, même dans les régions rurales.

Dr Woodside : Du point de vue de l'Association des psychiatres du Canada, il serait présomptueux que des psychiatres se prononcent sur les compétences des psychologues. Nous ne sommes pas psychologues. Nous n'avons pas de formation de psychologue et nous ne sommes pas en position de commenter leur formation.

Nous serions favorables à ce que tout le personnel qualifié soit autorisé à évaluer et à traiter les personnes atteintes de maladie mentale. Nous disons depuis longtemps que nous devons travailler en collaboration avec tous les professionnels de la santé mentale afin d'offrir ces services. Notre association ne s'oppose pas particulièrement à ce que les psychologues ou d'autres corps professionnels participent à ce processus, s'ils peuvent prouver qu'ils ont les compétences requises pour faire le travail.

La grande conclusion, c'est qu'il y a plus de travail à accomplir qu'une armée de psychologues et de psychiatres ne pourrait en faire. Nous n'avons pas besoin de protéger notre chasse gardée, parce qu'il y a énormément de travail que nous ne pouvons pas faire en ce moment. Nous travaillons souvent en partenariat avec nos collègues psychologues. Cela fait partie de notre façon de travailler. Afin que ce soit bien clair pour le comité, l'Association des psychiatres du Canada n'a aucunement l'intention de faire taire les psychologues. Nous apprécions le travail des psychologues, nous estimons la valeur de leur formation et nous estimons la valeur de nos relations de collaboration avec eux.

Le sénateur Andreychuk : D'après ce qu'a dit Mme Cohen, je comprends que vous pouvez faire une évaluation et diagnostiquer un trouble ou un handicap, mais que vous êtes limité en ce sens que vous ne pouvez pas passer à la prochaine étape et prescrire un traitement clinique ou des médicaments. Corrigez-moi si je me trompe.

Un juge et une commission d'examen (les deux équivalent à la même chose dans mon esprit) sont tenus de décider si une personne est apte à subir un procès ou si elle ne peut pas demeurer au sein de la collectivité en raison de ses activités violentes. La commission d'examen et le juge doivent savoir comment évaluer cette personne dans son ensemble. Ils doivent déterminer quel est le problème et comment ils peuvent permettre à la personne de rester dans la collectivité tout en assurant la sécurité de la collectivité en même temps. Ils ont besoin de votre évaluation, et vous avez besoin de l'autorisation d'appliquer un traitement qui permettra à la personne de rester dans la collectivité sans que cela ne pose de risque pour la collectivité.

Is there a point where you have to stop? Can you prescribe all of the treatment that would allow a person to be released safely into a community? I am not referring to a person who has been treated and is well but, rather, one who would be safe in the community.

Ms. Cohen: We cannot prescribe medications, but those are not the sum total of the range of interventions for people with mental health problems. There are any number of other kinds of psychotherapies, cognitive behavioural therapies and relapse prevention programs that are for and available to people with mental health problems. In fact, often some combination of those therapies works better than medication. There are a range of options. It would not be accurate to say we could not provide treatment. There are obviously some medical treatments that we cannot prescribe and there are some conditions for which medical treatments are unequivocally necessary, and every psychologist would recognize that.

Perhaps Mr. Nussbaum can speak to the question before review boards.

Mr. Nussbaum: You are certainly correct in that there is a point at which we would refer an individual to a psychiatrist, and I would mirror Dr. Woodside's comments that we have very good collegial relationships with psychiatrists. I have been working in psychiatric institutions for the last 18 years, and I recognize that there are conditions for which medications are absolutely necessary and psychotherapy cannot begin to work until a person is stabilized.

However, the issue that we raised in our brief has to do with the assessment. I think that all clinical psychologists recognize which individuals require medication. They may even have an idea of the type of medication, but it is at that point that we would refer the individual to a treating psychiatrist. In terms of the assessment, that is not an issue. Frequently, the assessor is not the person who decides on the treatment. The person may be referred by the assessing psychiatrist to someone who treats in a hospital setting. In that sense I do not think it is a barrier to our working collaboratively with our psychiatric colleagues who would provide the treatment.

Senator Andreychuk: The 1939 study referred to is one with which I am familiar. Since 1939, have we moved further towards understanding the overlap between mental disabilities and illnesses and criminal behaviour; and when does this behaviour turn into violence?

From my limited reading and understanding and the cases that I have handled, I recognize that predicting violence is difficult. When someone who may have demonstrated minor aggressive behaviour on a number of occasions, such as spitting at someone or being verbally abusive, turns into a violent person offender, then we can study whether that escalation in behaviour was because he was not treated properly.

Y a-t-il une limite où vous devez vous arrêter? Pouvez-vous prescrire tous les traitements qui permettent à une personne d'être relâchée en toute sécurité dans la collectivité? Je ne parle pas d'une personne qui aurait été traitée et qui se porterait très bien, mais plutôt d'une personne qui serait en sécurité dans la collectivité.

Mme Cohen : Nous ne pouvons pas prescrire de médicaments, mais il y a bien d'autres types d'interventions qu'on peut utiliser pour traiter les personnes souffrant de problèmes de santé mentale. Il y a divers autres types de psychothérapies, de thérapies cognitivo-comportementales et de programmes de prévention des rechutes conçus pour aider les personnes souffrant de troubles mentaux. En fait, une combinaison de ces thérapies est souvent plus efficace que la médication. Il y a plein d'options. Il ne serait pas exact de dire que nous ne pouvons pas offrir de traitement. Évidemment, il y a des traitements médicaux que nous ne pouvons pas prescrire et il y a des états pour lesquels les traitements médicaux ne sont absolument pas nécessaires, tous les psychologues vous le diront.

Peut-être M. Nussbaum peut-il vous parler des commissions d'examen.

M. Nussbaum : Vous avez tout à fait raison de dire qu'à un moment donné, nous renvoyons la personne à un psychiatre, et je suis d'accord avec le Dr Woodside pour dire que nous avons de très bonnes relations de travail avec les psychiatres. Je travaille en institution psychiatrique depuis 18 ans et je reconnais qu'il y a des troubles pour lesquels les médicaments sont absolument nécessaires et que la psychothérapie ne peut pas commencer tant que la personne n'a pas été stabilisée.

Cependant, le problème que nous soulevons dans notre mémoire concerne l'évaluation. Je pense que tous les psychologues cliniciens reconnaissent quelles personnes ont besoin de médicaments. Ils ont peut-être même une idée du médicament nécessaire, mais c'est à ce moment-là que nous renvoyons la personne à un psychiatre traitant. Pour ce qui est de l'évaluation, ce n'est pas un problème. Bien souvent, ce n'est pas l'évaluateur qui décide du traitement. La personne peut être dirigée par un psychiatre évaluateur vers quelqu'un qui peut la traiter en milieu hospitalier. En ce sens, je ne crois pas que ce soit un obstacle à notre travail de collaboration avec nos collègues psychiatres qui offrent ce type de traitement.

Le sénateur Andreychuk : L'étude de 1939 dont vous avez parlé ne m'est pas inconnue. Depuis 1939, avons-nous progressé dans notre compréhension de l'interaction entre les handicaps ou les maladies et le comportement criminel? À quel moment le comportement devient-il violent?

D'après mes lectures, ma compréhension limitée et les cas que j'ai examinés, je reconnais qu'il est difficile de prévoir la violence. Lorsqu'une personne qui a déjà eu des comportements agressifs mineurs à quelques reprises, comme de cracher vers quelqu'un ou de l'insulter verbalement, devient un délinquant violent, alors nous pouvons analyser si l'escalade comportementale observée vient du fait que la personne n'a pas été bien traitée.

In trying to determine that, I came to the conclusion that the earliest possible intervention in the case of a young person is useful in both correcting the mental health problem and the criminal behaviour, but after that point it is quite a guessing game. Am I right?

Dr. Bradford: You have covered a lot of ground.

With regard to your question on the Penrose study, today, in the Metro West Detention Centre in Ontario, of those people being held awaiting trial, more than 20 per cent have a serious mental illness, and the facility to provide treatment is not good. The percentage of people with serious mental illness in corrections in Ontario has increased.

About 10 years ago I was part of a study that was done. You have me a little on the spot, so I have to think about it. A snapshot survey was done on a given day. From memory, between 100 and 150 people were certifiably mentally ill on that given day, and about another 300 were seriously mentally ill. In technical terms, that meant, within the Province of Ontario, that you needed 450 psychiatric beds, which were not available. Moving that forward in time by six, seven or eight years, that number would double so that there would be 300 who were certifiably mentally ill, which, by definition would require removal and admission to a hospital for serious mental illness such as schizophrenia; and about 700 who were seriously mentally ill. During that time frame, if anything, the number of psychiatric beds had decreased rather than increased. That is the Penrose phenomenon all over again.

The solution, from my point of view, has been to lobby the Government of Ontario to deal with this problem. We have been fortunate. About a year or so ago, a secure treatment unit was established at Brockville, Ontario, which provides the same standard of health care as would the Royal Ottawa Health Care Group in Ottawa. It provides the same standard of health care that you would receive if you attended a psychiatric facility. We have been able to provide that in a 100-bed unit for people with a serious mental illness who are serving a provincial sentence. That is part of the solution, but it is not the whole solution.

Another part of the solution also depends on social supportive housing. For example, we have been proud to deinstitutionalize people from psychiatric facilities. Some people say that this is a major public health success in North America. The downside of that, however, is that a number of people were decanted into the streets, but there was a lack of social housing. Aspects of their personal stability failed and they then started to become ill, they abused drugs, and the cycle started where they would become criminalized. Deinstitutionalization is one aspect; social supportive housing is another; and general availability of treatment facilities is yet another.

Pour essayer de le déterminer, j'en arrive à la conclusion qu'il est utile d'intervenir le plus tôt possible auprès d'un jeune pour corriger son problème de santé mentale et son comportement criminel, mais passé un certain point, c'est assez aléatoire. Est-ce que je me trompe?

Dr Bradford : Il y a beaucoup d'éléments dans ce que vous dites.

Pour répondre à votre question sur l'étude Penrose, aujourd'hui, au Metro West Detention Centre de l'Ontario, il y a plus de 20 p. 100 des détenus en attente d'un procès qui souffrent d'une maladie mentale grave, et il n'est pas bon que l'établissement offre des traitements. Le pourcentage des personnes souffrant de maladie mentale grave dans les centres correctionnels de l'Ontario a augmenté.

Il y a environ 10 ans, j'ai participé à une étude. Votre question n'est pas facile, donc je dois penser à ce que vais dire. Une enquête éclair a été faite un jour donné. De mémoire, je vous dirais qu'il y avait de 100 à 150 personnes qui souffraient d'une maladie mentale déclarée et qu'environ 300 autres personnes souffraient de troubles mentaux graves. Concrètement, cela signifie que dans la province de l'Ontario, il aurait fallu 450 lits en institutions psychiatriques, et ces lits n'étaient pas disponibles. Si l'on refaisait le même exercice, six, sept ou huit ans plus tard, ce chiffre doublerait, de sorte qu'il y aurait 300 personnes souffrant d'une maladie mentale déclarée et qui, par définition, devraient être retirées des centres de détention et admises dans un hôpital pour maladies mentales graves comme la schizophrénie; et environ 700 personnes seraient gravement malades mentalement. Depuis que cette étude a été réalisée, si cela se trouve, le nombre de lits en institution psychiatrique a diminué plutôt que d'augmenter. C'est le phénomène de Penrose qui se reproduit encore et encore.

D'après moi, la solution a été de faire pression sur le gouvernement de l'Ontario pour qu'il se penche sur le problème. Nous avons de la chance. Il y a environ un an, une unité de traitement en milieu fermé a été établie à Brockville, en Ontario, et elle offre la même norme de soins de santé que les Services de santé Royal Ottawa. Elle offre la même norme de soins de santé que les institutions psychiatriques. Nous avons réussi à offrir ces soins dans une unité de 100 lits à des personnes qui souffrent de maladie mentale grave et subissent une peine provinciale. Cela fait partie de la solution, mais ce n'est pas toute la solution.

Une autre partie de la solution serait le logement social. Par exemple, nous sommes fiers d'avoir désinstitutionnalisé des gens auparavant placés dans des institutions psychiatriques. Certaines personnes disent que c'est un immense succès de santé publique en Amérique du Nord. Le côté sombre, cependant, c'est que beaucoup de gens se sont retrouvés sans coincés sans logement social. Des aspects de leur stabilité personnelle se sont mis à manquer, et ils sont devenus malades; ils se sont mis à surconsommer des drogues et tout le cycle s'est enclenché pour qu'ils soient criminalisés. La désinstitutionnalisation est une chose; le logement social en est une autre et la disponibilité générale des établissements de traitement, une autre encore.

Another issue with regards to violence and mental disorder is that, for many years, psychiatrists and psychologists were saying — mainly out of the concern that we not stigmatize the mentally ill — that there was little or no evidence of increased risk of violence if a person suffered from a mental illness. In fact, that is not accurate. Generally, even minor mental illnesses carry with them an increased risk of physical violence. When you deal with mental illness such as schizophrenia, the risk is significantly higher. If you add substance abuse to that, the risk is enhanced. Unfortunately, that is the case.

The positive side is that all of that can be treated appropriately and patients can be rehabilitated where the risk of recidivism, in other words, the risk of another violent re-offence, is much lower. If you look at that compared to, say, persons in the correctional facilities who do not have a serious mental illness but may be dealing with substance abuse, overall, the risk is less with this group and they are more responsive to treatment. The other groups are more difficult to treat.

It is a good news, bad news argument. Generally, if we do not accept that there is an increased risk, then we cannot take an approach and offer programs to deal with the risk. It is the same argument. If you smoke, the chances of getting cancer are significant. If you are mentally ill and abuse alcohol and substances, the risk is of violence is enhanced. That is the reality. It is a public health issue and a public education issue, but it has a solution which relies on the mental health system and treatment by professionals.

Senator Callbeck: Dr. Nussbaum, my question relates to victim impact statements. In your presentation, you told us that they should not form part of review board hearings.

Mr. Nussbaum: Yes.

Senator Callbeck: Many victim advocacy groups have told us that they want more involvement of the victims in review board hearings. We have heard both sides of this argument. Obviously, you do not think those should form part of the hearings.

Dr. Bradford, you told us that you have no major reservations about this proposed legislation. Your brief was just passed around, so I have not had time to read it. Would you comment on whether you want victim impact statements to be excluded from review board hearings?

Dr. Bradford: Dr. Nussbaum and I both sit on the Ontario Review Board. I have been a member for over 20 years. Victim impact statements have been part of review board hearings in Ontario for some time. They are public hearings, so that family members of victims can attend. They are notified of the hearings. They could be accepted as a party to the hearing. If they had concerns, for example, if the accused before the hearing was to be

De plus, pour ce qui est des liens entre la violence et les troubles mentaux, pendant longtemps, des psychiatres et des psychologues — dont beaucoup ne se souciaient pas de l'importance de ne pas stigmatiser les personnes atteintes de maladie mentale — disaient qu'il n'y avait pas ou peu de preuves du risque accru de violence chez une personne souffrant de maladie mentale. En fait, ce n'est pas vrai. En général, même les maladies mentales mineures font augmenter le risque de violence physique. Lorsqu'il s'agit de maladies mentales comme la schizophrénie, ce risque est beaucoup plus grand. Si vous y ajoutez la toxicomanie, le risque augmente encore. Malheureusement, c'est ce qui arrive.

Ce qu'il y a de positif, c'est que tout cela peut être traité comme il le faut et que les patients peuvent être réadaptés lorsque le risque de récidive, autrement dit, le risque d'une autre infraction violente, est beaucoup moins élevé. Si vous comparez cette situation par rapport à, par exemple, celle des personnes qui se trouvent dans les établissements correctionnels et qui ne souffrent pas de maladie mentale grave, mais qui sont alcooliques et toxicomanes, en règle générale, le risque est moindre pour ce groupe qui réagit mieux au traitement. Il est plus difficile de traiter les autres groupes.

C'est un argument positif et négatif. En général, si l'on n'accepte pas que le risque est plus grand, on ne peut alors pas adopter une approche ni offrir des programmes pour réagir à ce risque. C'est le même argument. Si vous fumez, les chances d'avoir le cancer sont importantes. Si vous êtes un malade mental, un alcoolique et un toxicomane, le risque d'actes violents augmente. C'est la réalité. Il s'agit d'un problème de santé publique et de sensibilisation du public, qui est toutefois assorti d'une solution qui s'appuie sur le système de santé mentale et le traitement par des professionnels.

Le sénateur Callbeck : Monsieur Nussbaum, ma question porte sur les déclarations de la victime. Dans votre exposé, vous dites qu'elles ne devraient pas être entendues dans le cadre des audiences de la commission d'examen.

M. Nussbaum : Effectivement.

Le sénateur Callbeck : De nombreux groupes de défense des victimes nous ont dit qu'ils souhaitent que les victimes participent davantage aux audiences de la commission d'examen. Nous avons entendu les deux côtés de l'argument. De toute évidence, vous ne pensez pas qu'elles devraient participer aux audiences.

Monsieur Bradford, vous nous avez dit que vous n'avez pas de réserve importante au sujet de ce projet de loi. Votre mémoire vient juste d'être distribué, si bien que je n'ai pas eu le temps de le lire. Pouvez-vous nous dire si vous voulez que les déclarations de la victime soient exclues des audiences de la commission d'examen?

Dr Bradford : M. Nussbaum et moi-même siégeons à la Commission d'examen de l'Ontario. J'en suis membre depuis plus de 20 ans. Les déclarations de la victime font partie des audiences de la Commission d'examen de l'Ontario depuis quelque temps. Il s'agit d'audiences publiques, si bien que les membres de la famille des victimes peuvent y participer et sont informés des audiences. Ils pourraient être acceptés comme partie

given freedom to visit the community where they live, they could, through the Crown attorney at the hearing, raise objections, which objections the board would take seriously.

An issue Dr. Nussbaum raised had to do with the fact that these are people who have been found not criminally responsible. They have a major mental illness. That illness can be fragile, and victim impact statements can lead to deterioration, fragility, and other conditions. The role of the board is not to mete out punishment; its role is to protect the public, and it does that by imposing conditions and restrictions. However, the board is also compelled to consider the mental condition and other needs of the accused and to set up a treatment and rehabilitation program. It is a little more complicated than a criminal hearing where victim impact statements are usually considered with regards to sentencing and are part of the decision-making process in sentencing.

I said that I do not have reservations because my experience has been, at least in Ontario, that the chairmen of review boards have been sensitive to all the issues I have just mentioned. There is a balance, and the chairs and boards, generally, are well informed. They include lawyers, psychologists, psychiatrists and other health professionals. It is handled fairly reasonably, so therefore I do not object. If it became routine, I would have more concerns. If it were a threat to the stability of the person before the board, then it may actually conflict with the issue of rehabilitation, and that is what the board is all about. The bill will enforce a right that already exists and does occur on occasions.

Mr. Nussbaum: Sitting on review boards, I have seen groups of victims and families of victims appearing at hearings for mentally disordered accused. While it is true that the chair of the board and the legal members are sensitive to this issue, a subtle influence is created that, as human beings, is difficult to disregard. There is almost a sense of political correctness, because the family and other associates of the victim are present, that we have to look at the other issues, when the code itself specifies which issues the board is supposed to consider.

Although I am aware of the *Winko* decision and the regulations, as a board member, it is difficult to simply disregard that when those people are sitting there. That is the basis of my concerns.

Senator Callbeck: Who can do assessments? This bill will expand that definition. Dr. Cohen, you spoke to this. I would like to know exactly what you want in this proposed legislation to do.

Ms. Cohen: As I understand it, initially there was some consideration of specifically designating psychologists in the act. Concerns were raised about that later, so it was changed and left to the determination of the Attorneys General. That had to do

à l'audience. S'ils avaient des préoccupations, par exemple, si l'accusé devait avoir la possibilité de se rendre dans la collectivité où ils vivent, ils pourraient, par l'entremise du procureur de la Couronne à l'audience, soulever des objections, objections que la commission prendrait au sérieux.

M. Nussbaum a parlé, entre autres, du fait que ces gens ont été déclarés non criminellement responsables. Ils sont atteints d'une maladie mentale grave. Cette maladie peut les fragiliser et les déclarations de la victime peuvent aggraver leur situation déjà précaire et provoquer toute autre condition. Le rôle de la commission ne consiste pas à infliger une peine, mais à protéger le public en imposant des conditions et des restrictions. Toutefois, la commission est également tenue de prendre en compte l'état mental et d'autres besoins de l'accusé et de prévoir un traitement et un programme de réadaptation. C'est un peu plus compliqué qu'une audience criminelle où les déclarations de la victime sont habituellement prises en compte pour le prononcé de la sentence et font partie du processus de décision à cet égard.

J'ai dit que je n'avais pas de réserve car, selon mon expérience, en Ontario à tout le moins, les présidents des commissions d'examen se sont montrés ouverts face à toutes les questions dont je viens juste de faire mention. Un équilibre se fait et les présidents et les commissions, en règle générale, sont bien informés. Il s'agit d'avocats, de psychologues, de psychiatres et d'autres professionnels de la santé. Tout se fait assez raisonnablement, si bien que je n'ai pas d'objections à formuler. Si cela devenait la norme, j'aurais plus d'inquiétude. Si cela menaçait la stabilité de la personne qui comparaît devant la commission, cela pourrait en fait entrer en conflit avec la question de réadaptation, alors que c'est justement ce que doit régler la commission. Ce projet de loi fait valoir un droit qui existe déjà et qui s'exerce à certaines occasions.

M. Nussbaum : D'après mon expérience des commissions d'examen, je peux dire que j'ai vu des groupes de victimes et des familles de victimes participer aux audiences des accusés atteints de troubles mentaux. Même s'il est vrai que le président de la commission et les professionnels de la justice sont sensibles à cette question, une influence subtile se fait sentir que, en tant qu'êtres humains, il est difficile de repousser. Il se dégage pratiquement un sens de rectitude politique; comme la famille et d'autres personnes liées à la victime sont présentes, nous devons examiner les autres questions, alors que le code lui-même précise les points que la commission est censée examiner.

Même si je connais la décision *Winko* et le règlement, en tant que membre de la commission, il est difficile de simplement en faire abstraction lorsque ces gens sont présents. C'est ce qui m'inquiète.

Le sénateur Callbeck : Qui peut faire les évaluations? Le projet de loi élargit la définition. Madame Cohen, vous en avez parlé et j'aimerais savoir exactement ce que vous attendez de ce projet de loi à cet égard.

Mme Cohen : Autant que je sache, il avait été envisagé au début de désigner précisément les psychologues dans la loi. Des inquiétudes ont été soulevées à ce sujet par la suite, si bien qu'un changement a été apporté et la décision laissée à la

with the concerns about how many psychologists there are and the fact that psychologists cannot give medical evidence. Our point is that we are qualified to diagnose and assess mental disorders, so we took issue with the rationalization that was used to specifically not designate psychologists. Expanding the legislation to allow the Attorneys General to designate assessors is a good step forward. We took issue with the fact that, specifically, we were not designated.

Senator Callbeck: You would like to have included psychiatrists, psychologists and anyone else that the Attorney General deems appropriate?

Ms. Cohen: Absolutely.

Senator Callbeck: I was interested in your answer about the supply of psychologists. I thought that they were in short supply, especially in rural areas.

Ms. Cohen: There is no equivocation that there are more psychologists than psychiatrists. Psychiatrists are in short supply in mental health across the board. However, access is also an issue for psychology in different ways, not simply because of the numbers, but because some psychological services are provided outside of the publicly funded system. Psychologists in private practice are fee-for-service that is not covered by provincial health care plans.

From the brief that we submitted to the committee in 2002, my understanding is that the penetration of psychologists in rural and northern areas is greater than that of psychiatrists, which would be expected, given that we have almost four times the number.

The Acting Chairman: Dr. Woodside, do you have a comment?

Dr. Woodside: The Canadian Psychiatric Association would support any qualified person being involved in these activities because there are such shortages everywhere, and that would apply to psychologists, psychiatrists or qualified family doctors. The last thing we want to do is deny people service for no particular reason. The key is that the person must be qualified to perform the particular activity. Many psychiatrists would not view themselves as qualified to do these assessments because they lack the training. I am sure the same would be true of many family doctors and psychologists. If the person has the training and experience to do the assessment, then there is no particular reason why he or she should not do it.

Senator Joyal: I would come back to the fundamental intent of the bill. Most of the provisions of the bill deal with persons who are not mentally fit to stand trial. If they cannot stand trial, then they are presumed innocent, under the provisions of the Criminal Code. Anyone charged with a criminal offence is presumed innocent until a court proves otherwise on the basis of the evidence presented.

discrétion des procureurs généraux. La question s'était posée par suite des inquiétudes au sujet du nombre de psychologues et du fait que ceux-ci ne peuvent pas donner de preuve médicale. Nous prétendons être qualifiés pour établir un diagnostic et évaluer des troubles mentaux, si bien que nous nous sommes élevés contre cet argument rationnel selon lequel les psychologues ne pouvaient pas être désignés. Élargir la mesure législative de manière à permettre aux procureurs généraux de désigner des évaluateurs est un pas en avant. Nous nous sommes élevés contre le fait que nous n'étions pas désignés.

Le sénateur Callbeck : Vous aimeriez que les psychiatres, les psychologues et toute autre personne jugée pertinente par le procureur général soient inclus?

Mme Cohen : Absolument.

Le sénateur Callbeck : Votre réponse au sujet du nombre de psychologues m'a intéressée. Je croyais qu'il existait une pénurie de psychologues, surtout dans les régions rurales.

Mme Cohen : On peut dire sans ambages qu'il y a plus de psychologues que de psychiatres. Le nombre de psychiatres est insuffisant partout. Toutefois, l'accès à des services en psychologie pose également un problème, et ce, de diverses façons, pas uniquement en raison du nombre de praticiens, mais parce que certains services psychologiques sont offerts en dehors du système public. Les psychologues privés sont rémunérés à l'acte et ne sont pas couverts par les régimes provinciaux de soins de santé.

D'après le mémoire que nous avons présenté au comité en 2002, on retrouve beaucoup plus de psychologues dans les régions rurales du nord que de psychiatres, ce à quoi on pourrait s'attendre, vu que nous sommes pratiquement quatre fois plus nombreux.

La présidente suppléante : Docteur Woodside, avez-vous quelque chose à ajouter?

Dr Woodside : L'Association des psychiatres du Canada appuie le fait que toute personne qualifiée participe à ces activités, en raison des pénuries que l'on retrouve partout; cela s'appliquerait donc aux psychologues, aux psychiatres ou aux médecins de famille qualifiés. Nous ne voudrions certainement pas refuser ce service pour quelque raison que ce soit. L'essentiel, c'est que la personne doit être qualifiée pour assurer ce service particulier. Beaucoup de psychiatres ne se considèrent pas qualifiés pour faire ces évaluations, car ils n'ont pas reçu la formation voulue. Je suis sûr que la même chose s'appliquerait à de nombreux médecins de famille et psychologues. Si la personne a la formation et l'expérience voulues pour procéder à l'évaluation, je ne vois pas pourquoi elle ne pourrait pas le faire.

Le sénateur Joyal : J'aimerais revenir à l'objet essentiel du projet de loi. La plupart des dispositions du projet de loi traitent des gens qui sont déclarés inaptes à subir un procès en raison de troubles mentaux. S'ils ne peuvent pas subir un procès, ils sont alors présumés innocents, en vertu du Code criminel. Quiconque est accusé d'une infraction criminelle est présumé innocent jusqu'à ce qu'un tribunal ne prouve le contraire en fonction de la preuve présentée.

Mr. Nussbaum, you said that the victim impact statement might reflect some form of punishment or be linked to a form of punishment. I am concerned by that aspect of the legal reality that we are dealing with in this bill. When a person who is mentally unfit to stand trial is brought before a review board, that person still has the presumption of innocence. To bring the victim before the board at the same time as the mentally ill person is to have present someone whose involvement in the crime is real. That is well stated. However, the mentally ill person who also stands there has not been found guilty. If that person were deemed fit to stand trial, the court might find that person not guilty. Thus, the relationship between that person and the victim would no longer exist. Any element in the system that deems the mentally ill not to be covered by the presumption of innocence is, in fact, an infringement on the rights of that person under the Criminal Code.

I went through all the clauses and proposed sections of the bill. It is a complex bill, and I applied all my voracity in reading it. It is difficult to clearly understand the concepts enshrined in those proposed sections unless you have the evidence of witnesses who are the practitioners who work with these individuals on a daily basis

Mr. Nussbaum, from your experience as a member of a review board, do you believe that this bill contains elements that could be construed by the mentally ill as a form of punishment to be borne while still protected by the presumption of innocence?

Mr. Nussbaum: That is an excellent question. I will reread what I said. Nowhere in the Criminal Code is there a call for the punishment of the not criminally responsible accused person.

Review boards deal with two kinds of accused, or patients, if you will. One involves those who are referred for fitness to stand trial, who have been found typically unfit for a long time.

Senator Joyal: That is in section 672.11 of the Criminal Code.

Mr. Nussbaum: As a practitioner, I marvel how lawyers can rhyme off these subsections and sections. As a simple clinician, I could never manage that.

My comments were specific to the person found not criminally responsible. I cannot recall ever seeing victims or significant others of victims at hearings for people who were found unfit. The presumption of innocence relates to those found unfit.

I am not a lawyer, but my recollection is that there was an amendment following the *Swain* decision. It may be a subtle matter but, prior to *Swain*, this group of people were found "not guilty by reason of insanity," whereas now the term "not criminally responsible on account of mental disorder" implies that there was a guilty act. The commission of the act in the NCRs is not the question. In terms of the act at least,

Monsieur Nussbaum, vous dites que la déclaration de la victime pourrait refléter une forme de peine ou être liée à une forme de peine. Cet aspect de la réalité juridique sur lequel nous devons nous arrêter dans le contexte de ce projet de loi me préoccupe. Lorsqu'une personne atteinte de troubles mentaux est déclarée inapte à subir un procès et doit comparaître devant une commission d'examen, elle continue de jouir de cette présomption d'innocence. Amener la victime devant la commission en même temps que la personne atteinte de troubles mentaux revient à faire intervenir une personne dont l'implication dans le crime est réelle. C'est bien établi. Toutefois, la personne atteinte de troubles mentaux qui se trouve également devant la commission n'a pas été déclarée coupable. Si cette personne était jugée apte à subir un procès, le tribunal pourrait la déclarer non coupable. Par conséquent, le lien entre cette personne et la victime n'existerait plus. Tout élément du système qui juge que la personne atteinte de troubles mentaux n'est pas protégée par la présomption d'innocence est, en fait, une violation des droits de cette personne aux termes du Code criminel.

J'ai examiné de près les dispositions et les articles proposés du projet de loi. C'est un projet de loi complexe que j'ai lu avec avidité. Il est difficile de clairement comprendre les concepts qui se retrouvent dans les articles proposés à moins de disposer de la preuve des témoins qui sont les professionnels qui, chaque jour, travaillent avec ces personnes.

Monsieur Nussbaum, d'après votre expérience de membre d'une commission d'examen, pensez-vous que ce projet de loi renferme des éléments qui pourraient être interprétés par les malades mentaux comme une forme de peine, alors qu'ils sont toujours protégés par la présomption d'innocence?

M. Nussbaum : C'est une excellente question. Je vais relire ce que j'ai dit. Nulle part dans le Code criminel est-il prévu une peine à l'égard d'un accusé criminellement non responsable.

Les commissions d'examen traitent de deux genres d'accusés, ou de patients, si vous voulez. Il s'agit d'abord de ceux dont le cas est renvoyé pour que l'on puisse déterminer s'ils sont aptes à subir un procès, alors qu'ils ont été déclarés inaptes pendant longtemps.

Le sénateur Joyal : Il s'agit de l'article 672.11 du Code criminel.

M. Nussbaum : En tant que médecin praticien, je suis toujours émerveillé de voir comment les avocats peuvent citer ces paragraphes et ces articles. En ma qualité de simple clinicien, je n'y arriverai jamais.

Mes observations portaient surtout sur la personne jugée criminellement non responsable. Je ne peux pas me rappeler avoir vu des victimes ou des proches des victimes à des audiences prévues pour les gens déclarés inaptes. La présomption d'innocence se rapporte à ceux qui sont déclarés inaptes.

Je ne suis pas avocat, mais autant que je sache, une modification a été apportée par suite de la décision *Swain*. Il peut s'agir d'une subtilité, mais, avant l'affaire *Swain*, ce groupe de gens étaient déclarés « non coupables pour cause d'aliénation mentale », alors qu'actuellement l'expression est : « non responsables criminellement pour cause de troubles mentaux » ce qui sous-entend qu'il existait un acte coupable. La perpétration

there is no guilty mind, but there was a guilty act. In a sense, the presumption of innocence of the act is not there with the NCR accused. With that latter group, you find victims and their families appearing at hearings, not with the fitness cases.

Senator Joyal: I have here 672.1(1) of the Criminal Code, because it is the first section referred to in clause 2 of the bill under the definition of assessments, which states:

“assessment” means an assessment by a medical practitioner or any other person who has been designated by the Attorney General as being qualified to conduct an assessment of the mental condition of the accused under an assessment order made under section 672.11...

Section 672.11 of the code states:

A court having jurisdiction over an accused in respect of an offence may order an assessment of the mental condition of the accused, if it has reasonable grounds to believe that such evidence is necessary to determine

- (a) whether the accused is unfit to stand trial;
- (b) whether the accused was, at the time of the commission of the alleged offence, suffering from a mental disorder so as to be exempt from criminal responsibility by virtue of section 16(1);
- (c) whether the balance of the mind of the accused was disturbed at the time of the commission of the alleged offence, where the accused is a female person charged with an offence arising out of the death of her newly-born child;
- (d) the appropriate disposition to be made, where a verdict of not criminally responsible on account of mental disorder or unfit to stand trial has been rendered in respect of the accused; or
- (e) whether an order should be made under subsection 747.1(1) to detain the accused in the treatment facility, where the accused has been convicted of the offence.

In other words, there are two tiers of criteria to be applied when the person comes before a review board. When the person is first before a review board, as much as possible, that should be in the context of a medical and psychological evaluation. It could be limited to that, and the person should benefit from all the protection of the presumption of innocence.

Mr. Nussbaum: I agree. The comment I was making was specific to those who are before a review board, having been found not criminally responsible. Certainly, with fitness, your point is very well taken, being that they have not been found guilty. They have not even been to trial. It would be perhaps making an assumption to have victim impact statements, because it has not been determined that the individual actually committed the act.

de l'acte de la part des accusés criminellement non responsables n'est pas la question. Pour ce qui est de l'acte, à tout le moins, il n'y a pas d'intention coupable, mais il y a eu acte coupable. Dans un certain sens, la présomption d'innocence quant à l'acte n'existe pas en ce qui concerne l'accusé criminellement non responsable. Dans le cas de ce dernier groupe, les victimes et leur famille se présentent aux audiences, et non pas dans les cas d'aptitude.

Le sénateur Joyal : J'ai ici le paragraphe 672.1(1) du Code criminel, puisqu'il s'agit du premier article auquel renvoie l'article 2 du projet de loi, dans la définition d'évaluation, qui se lit comme suit :

« évaluation » Évaluation de l'état mental d'un accusé par un médecin ou toute autre personne désignée par le procureur général comme qualifiée pour faire l'évaluation de l'état mental de l'accusé en conformité avec une ordonnance d'évaluation rendue en vertu des articles 672.11...

L'article 672.11 du Code énonce ce qui suit :

Le tribunal qui a compétence à l'égard d'un accusé peut rendre une ordonnance portant évaluation de l'état mental de l'accusé s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une preuve concernant son état mental est nécessaire pour :

- déterminer l'aptitude de l'accusé à subir son procès;
- déterminer si l'accusé était atteint de troubles mentaux de nature à ne pas engager sa responsabilité criminelle en application du paragraphe 16(1) au moment de la perpétration de l'infraction reprochée;
- déterminer si l'accusée inculpée d'une infraction liée à la mort de son enfant nouveau-né était mentalement déséquilibrée au moment de la perpétration de l'infraction;

dans le cas où un verdict d'inaptitude à subir son procès ou de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux a été rendu à l'égard de l'accusé, déterminer la décision qui devrait être prise;

lorsque l'accusé a été déclaré coupable, déterminer si une ordonnance en vertu du paragraphe 747.1(1) devrait être rendue à son égard.

En d'autres termes, deux niveaux de critères sont adoptés lorsque la personne comparaît devant une commission d'examen. Lorsqu'elle comparaît pour la première fois, autant que possible, ce devrait être dans le contexte d'une évaluation médicale et psychologique. Ce pourrait y être limité, et la personne devrait jouir de toute la protection de la présomption d'innocence.

M. Nussbaum : Je suis d'accord. Ce que je disais visait ceux qui comparaissent devant une commission d'examen, qui ont été déclarés non criminellement responsables. Bien sûr, en ce qui concerne l'aptitude, vous avez parfaitement raison, puisqu'ils n'ont pas été déclarés coupables; ils n'ont même pas subi un procès. Entendre des déclarations de la victime équivaldrait peut-être à une présomption, puisqu'il n'a pas encore été déterminé que la personne a effectivement perpétré l'acte.

Senator Joyal: Exactly.

The second tier is where the accused has been convicted of the offence. A person could be convicted of the commission of an act with no *mens rea*. The Crown does not have to prove that the person had a *mens rea*, only that the person wanted to do harm. In some instances, the *mens rea* component is not included in the offence. When *mens rea* must be present for an offence to have been committed, a mentally ill person cannot be found guilty under the Criminal Code, because such a person does not have the capacity to form the *mens rea*, that is, to form an ill intent. Am I right?

We have two different categories of offences. If a person has been found guilty of an offence by the mere commission of an act with no ill intent, to me, when the person goes in front of a review board, the idea of the person being able to sustain the punishment or a form of punishment is not at all the same kind of meaning as in the context that *mens rea* is needed and the person cannot, in fact, form a *mens rea*. Am I overstating the situation, or am I reading the situation correctly?

Mr. Nussbaum: Let me put a different spin on it, which I think reflects your point. The goal of what the review board is to assess the risk that the individual presents to the community in his or her present state. The board wants to manage that risk in a way that is least onerous and restrictive, and that is to facilitate the rehabilitation and eventual reintegration of the individual into society, if that is possible.

The information presented by victims or their families does not speak to the present risk, nor does it speak to managing risk. It may refer to the state that the person was in when the crime was committed. Sometimes people have been in the system for 25, 28 or 30 years. They may not be the same person today as they were then.

Let me give you a historical perspective. When the Criminal Code was amended in 1992, people with severe personality disorders no longer came under the ambit of the NCR defence. In Ontario, prior to 1992, some people with severe antisocial personality disorders or psychopaths were actually diagnosed with other conditions. Dr. Bradford is intimately familiar with this; he has been on the board for a considerable period of time. Those people have conditions that may never change, or at least nobody has found ways of changing them.

The people who are coming into the system today are different from the population prior to 1992. For example, prior to 1992, the percentage of people charged with murder or manslaughter was 79 per cent. Since then, the percentage has been about 20 per cent. That is a direct effect of the amended legislation because now summary offences are included under the NCR provisions.

Le sénateur Joyal : Exactement.

Le deuxième niveau vise la personne accusée de l'infraction. Une personne pourrait être accusée d'avoir perpétré un acte sans *mens rea*. La Couronne n'a pas à prouver que la personne avait une *mens rea*, seulement que la personne voulait nuire. Dans certains cas, l'élément *mens rea* n'est pas compris dans l'infraction. Lorsque la *mens rea* doit être présente pour qu'une infraction ait été perpétrée, une personne malade mentale ne peut pas être déclarée coupable en vertu du Code criminel, car une telle personne n'a pas la capacité de concevoir une *mens rea*, c'est-à-dire, d'avoir une intention coupable. Est-ce bien cela?

Nous avons deux catégories d'infractions. Si une personne est déclarée coupable d'une infraction du fait qu'elle a simplement perpétré un acte sans intention coupable, selon moi, lorsqu'elle comparaît devant une commission d'examen, le concept de la capacité de la personne de subir la peine ou une forme de peine n'a pas du tout le même sens que dans le contexte où la *mens rea* est indispensable et la personne ne peut pas, en fait, concevoir une *mens rea*. Est-ce que j'exagère ou mon interprétation est-elle bonne?

M. Nussbaum : Permettez-moi de présenter les choses sous un autre angle qui, je pense, reflète ce que vous dites. La commission d'examen a pour objet d'évaluer le risque que présente la personne pour la collectivité, dans son état actuel. La commission veut gérer ce risque d'une façon qui soit la moins lourde et la moins restrictive possible pour, en d'autres termes, faciliter la réadaptation et la réinsertion éventuelle de la personne dans la société, si c'est possible.

L'information présentée par les victimes ou leurs familles ne tient pas compte du risque présent, ni non plus de la gestion de ce risque. Elle peut renvoyer à l'état de la personne au moment de la perpétration du crime. Il arrive parfois que les gens restent dans le système pendant 25, 28 ou 30 ans. Il se peut qu'ils ne soient plus les mêmes aujourd'hui.

Du point de vue historique, lorsque le Code criminel a été modifié en 1992, les gens atteints de graves troubles de la personnalité ne pouvaient plus bénéficier de la défense accordée aux non criminellement responsables. En Ontario, avant 1992, certaines personnes atteintes de graves troubles antisociaux de la personnalité ou des psychopathes avaient reçu le diagnostic d'autres maladies. M. Bradford connaît parfaitement la situation puisqu'il siège à la commission depuis extrêmement longtemps. Ces gens ont des maladies qui risquent de ne jamais changer, ou, à tout le moins, auxquelles personne n'a trouvé de remède.

Les gens qui aujourd'hui aboutissent dans le système sont différents de ceux d'avant 1992. Par exemple, avant 1992, 79 p. 100 des gens étaient accusés de meurtre ou d'homicide involontaire. Depuis, on ne parle que de 20 p. 100 environ. C'est un effet direct de la loi modifiée, car maintenant les infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire sont visées par les dispositions applicables aux non criminellement responsables.

From a lawyer's perspective, in the old days, being that an accused could be held indefinitely at the pleasure of the Lieutenant Governor, a criminal lawyer would not be wise to have a mentally ill client who maybe was charged with shoplifting or some other minor offence plead NCR, because that accused might be in the system indefinitely. It would be better to plead guilty, take your 30 days or six months or whatever, and be released.

Today, especially with the *Winko* decision, many people plead NCR, and then they undergo a risk assessment. If they are found to be low risk, they are released quickly.

Today we have a different set of people entering the system. Needs have changed. We do not see the hard core personality disorders as such. If the system is working efficiently, they should not be entering the system at all, but going into the correctional system. We see more of the mentally ill who do need treatment, and effective psychiatric treatment is available to them.

Getting back to the issue, given this reality, victim impact statements are prejudicial because they speak to an act that may have been horrific but was likely committed when the individual was in a psychotic state. That is the basis of an NCR defence. If the person is treated and has insight and stays on medications, there is a good prognosis. Recalling what the person did two, five or twelve years ago does not inform the board relative to its focus, but it may have a prejudicial impact. Despite the fact that the code may specify that we are to disregard it, we are all still human beings, and we hear what the victims and their families say. It is difficult to put that out of your mind.

There is also a sense that you do not want to disappoint or upset the victim or the victim's family. Can we grant an absolute discharge to somebody who may have killed one or two children in a horrific way and who, today, does not pose a risk or a very small risk? That was what was behind my concerns.

Dr. Bradford: To focus specifically on the issue, section 672.5 of the Criminal Code outlines the procedures of the review board, and under subsection (14), victim impact statements were allowed at the hearings. There was a broad allowance. As I read the amendments, under the proposed subsection (15.1) the victim will be permitted to read a statement prepared and filed in accordance with subsection (14) or to present the statement in any other manner that the court or review board considers appropriate, unless the court or review board is of the opinion that the reading or presentation of the statement would interfere with the proper administration of justice.

If you have a person before the board who is unfit to stand trial, a victim impact statement would be inappropriate. As you appropriately point out, the person has not been found guilty of an offence because the not criminally responsible trial was bifurcated. The first part of the trial deals with whether the person is found guilty or not guilty. The second issue is to

Du point de vue d'un avocat, comme auparavant un accusé pouvait être détenu indéfiniment selon le bon plaisir du lieutenant-gouverneur, il n'aurait pas été judicieux pour un avocat criminel dans le cas d'un malade mental, accusé peut-être de vol à l'étalage ou de quelque autre infraction mineure, d'invoquer le concept de personne non criminellement responsable, car cet accusé aurait pu se retrouver indéfiniment dans le système. Il valait mieux alors qu'il plaide coupable, qu'il purge ses 30 jours ou ses six mois, et qu'il soit libéré.

De nos jours, surtout en raison de la décision *Winko*, beaucoup de gens plaident la non-responsabilité criminelle, puis subissent une évaluation des risques. Si on détermine qu'ils ne représentent qu'un faible risque, ils sont relâchés rapidement.

Différents types de gens entrent dans le système. Les besoins ont changé. On ne voit plus autant des troubles de la personnalité très graves. Si le système fait bien son travail, les individus devraient être dirigés vers le système correctionnel. On voit de plus en plus de personnes atteintes de maladie mentale qui ont besoin de soins, et des soins psychiatriques leur sont offerts.

Pour revenir au point qui nous intéresse, si cette réalité est prise en compte, une déclaration de la victime peut être préjudiciable car elle porte sur un geste, bien que peut-être horrible, qui a été probablement posé lorsque la personne était dans un état psychotique. Voilà le fondement d'une défense de non-responsabilité criminelle. Si cette personne se fait soigner, suit une thérapie et prend des médicaments, le pronostic est favorable. Il ne sert à rien de rappeler des faits qui se sont passés il y a deux, cinq ou douze ans puisque ça n'aide pas la Commission d'examen à prendre une décision, mais ça pourrait toutefois causer un préjudice. Même si le Code criminel exigeait qu'on ne tienne pas compte d'une déclaration, étant humains, nous entendrions quand même ce que les victimes et les familles ont à dire et ce serait difficile par la suite d'écarter ça de notre esprit.

On ne veut pas non plus décevoir ou perturber la victime ou sa famille. Peut-on accorder une libération inconditionnelle à quelqu'un qui a peut-être tué sadiquement un ou deux enfants, mais qui, aujourd'hui, ne pose plus de risque, ou du moins qu'un très faible risque, pour la société? Voilà ce qui me préoccupe.

Dr Bradford : Pour revenir précisément à la question, l'article 672.5 du Code criminel décrit les procédures de la Commission d'examen. Au paragraphe (14), une déclaration de la victime est permise aux audiences. C'est une permission assez large. À la lecture des modifications, sous le paragraphe proposé (15.1), la victime aura le droit de lire sa déclaration, rédigée et déposée conformément au paragraphe (14), ou d'en faire la présentation de toute autre façon que le tribunal ou la commission d'examen jugent indiquée, sauf si elle est d'avis que cette mesure nuirait à la bonne administration de la justice.

Si une personne inapte à subir un procès se présente devant la commission, une déclaration de la victime n'est pas pertinente. Comme vous l'avez si bien souligné, la personne n'a pas été reconnue coupable d'un crime puisque le procès a été dévié pour cause de non-responsabilité criminelle. La première partie du procès vise à déterminer si une personne est coupable ou non. Il

determine what the person's state of mind was at the time of the commission of the offence. This provides a safeguard that was not present originally.

As it reads now, a victim impact statement could go in at any time. Here, the reference to the administration of justice — and I am not a lawyer — addresses the concerns you have raised.

The code allows, in respect of a person who is found unfit to stand trial, and where there is no hope of the person recovering or ever becoming fit, every two years the Crown attorney to put forward a *prima facie* case respecting whether the person should continue to be held. That effectively prevented the person's rehabilitation. This bill will allow that rehabilitation to occur. It removes the necessity to put forward a *prima facie* case every two years. Of course whether the person is guilty or innocent has not been decided. It will allow the person to undergo a process of rehabilitation if he or she is deemed to be permanently unfit.

I still think the concern is that, even in the case of persons who are found not criminally responsible and who are fragile, for example suffering from a schizophrenic illness or bipolar illness, a victim statement may affect their stability at the hearing. There is discretion in this bill to take that into account. I think it deals with it. However, Dr. Nussbaum is right in saying that it can be a concern.

Senator Joyal: Let us put ourselves in the shoes of the victim. A victim wants justice. That is normal. We expect justice from the system. However, there has been no trial and the person suspected of the crime has not been found guilty. The victim has received no benefit from the justice system and there has been no retribution for the damage the victim has incurred. As a member of a review board, you have before you the victim who is expecting justice, as it is his or her right, according to the rule of law in Canada. You also have in front of you a mentally ill person, and you have to assess the risk that person presents to society. Psychologically, are you not tempted to be harsh on the mentally ill person, even though the person has never been found guilty? You want to do justice to the two persons in front of you, and you have to decide. I ask the question because you are a psychologist, and I think this type of question would appeal to a psychologist.

Mr. Nussbaum: I am flattered. As a psychologist, I will reiterate a point that I made before. We are human beings, and the funny thing about us is that we have brains that do not work the way we imagine brains should work because our brains have different networks that process different types of information simultaneously. We get a picture that is conscious, that is whole, but that is not how the brain is processing the information. It is actually processing things in different streams. Consciousness somehow, and this is still a mystery, puts it all together. This is true in perception. It is also true in emotion.

faut ensuite définir quel était l'état d'esprit de la personne au moment du crime. Cela assure une protection qui n'était pas là initialement.

Selon la formulation actuelle, une déclaration de la victime pourrait être admise en tout temps. Je ne suis pas un avocat, mais l'allusion à la bonne administration de la justice répond aux préoccupations que vous avez soulevées.

Le Code criminel permet au procureur de la Couronne, en ce qui concerne tout individu jugé inapte à subir un procès et qui ne pourra jamais devenir apte, de présenter des éléments de preuve *prima facie*, tous les deux ans, pour déterminer si la personne doit rester en détention. Une telle mesure nuit effectivement à sa réhabilitation, ce qui n'est pas le cas du projet de loi qui permet la réhabilitation. Il enlève l'exigence de présenter une preuve *prima facie* tous les deux ans. Évidemment, l'innocence ou la culpabilité de la personne n'a pas encore été déterminée. Celle-ci pourra suivre le processus de réhabilitation si son inaptitude est considérée comme permanente.

On s'inquiète surtout des effets néfastes à l'audience qu'aurait une déclaration de la victime sur les gens qui ont été reconnus criminellement non responsables et qui sont fragiles puisqu'ils souffrent, par exemple, de schizophrénie ou de psychose maniaco-dépressive. Ce projet de loi tient compte de ce fait. Je crois qu'il prévoit ce qu'il faut. Toutefois, M. Nussbaum a raison de dire que ça peut néanmoins être une source de préoccupation.

Le sénateur Joyal : Mettons-nous à la place de la victime. Une victime veut que justice soit faite, et c'est normal. C'est d'ailleurs ce que nous attendons du système. Toutefois, il n'y a pas eu de procès, et l'accusé n'a pas été reconnu coupable. La victime n'a pas obtenu satisfaction auprès du système judiciaire, et il n'y a eu aucun châtement pour ce qu'elle a subi. La commission a devant elle une victime qui s'attend à ce que justice soit faite, comme c'est son droit, conformément à la règle de droit au Canada. Elle doit aussi évaluer le risque que représente pour la société l'accusé, qui souffre de maladie mentale. Sur le plan psychologique, ne serions-nous pas tentés d'être sévères à l'égard de la personne souffrant de maladie mentale même si celle-ci n'a pas été reconnue coupable? Nous voulons être justes envers les deux personnes qui sont devant nous, mais nous devons trancher. Je vous pose la question car vous êtes un psychologue et que ce genre de question pourrait vous intéresser.

M. Nussbaum : Je suis flatté. En tant que psychologue, j'aimerais revenir sur ce que j'ai dit plus tôt. Nous sommes des êtres humains, et ce qui nous caractérise, c'est que notre cerveau ne fonctionne pas comme nous le croyons. Il possède différents réseaux qui traitent simultanément différents types d'information. Le conscient reçoit une image complète, mais ce n'est pas de cette façon que le cerveau manipule l'information. En réalité, il traite l'information provenant de différentes sources, et le conscient trouve un moyen de rassembler toute cette information, ce qui demeure un mystère pour nous. C'est ainsi que ça se passe pour ce qui est de la façon dont nous percevons les choses et nous les ressentons.

That is why, when we look back, we have no idea why we made a certain decision because it makes no sense. When we imagine a decision we will make, we sometimes do not follow that decision through.

I do have a concern about people being present, even if they do not say anything. This happened about a month ago at Penetang when I was on the board and Dr. Bradford testified. About 17 or 18 victims and their families were there. In that particular case we were dealing with somebody who had a personality disorder and was diagnosed as a sexual sadist. The board had a lot of concerns and would have done the same thing had the families been there or not. A few years down the road it is possible that this person will be a reduced risk, but the board will always, out of the corner of its eye, see the victims and their family members and it will play on their minds.

Many senators here may have practiced law or been in the legal system in some way. If the judge tells a jury to disregard a witness's previous statement, cognitively they will adhere to the judge's dictum, but it is difficult, at an emotional level, to disregard something, and many of our decisions are made at the emotional level.

Dr. Bradford: Under section 672.541, the victim impact statement, there is mention of a verdict of not criminally responsible and that the victim impact statement should apply in that event. In other words, there is a finding a guilt but not criminally responsible on the basis of mental disorder.

Victims attend the hearings and whether or not they make a statement is taken care of. They have a right to attend the hearings. I support that absolutely. They have a right to voice concerns. If, for example, the person before the board is going to be released, the victim may want restrictions on travel so that the person must avoid the city or place where the victim lives. I have no difficulties with that. It is quite appropriate in many cases. Simply to be at the hearing is positive, generally speaking. It helps the tribunal if they do have an input. Of course, the Crown attorney, as a party to the hearing, clearly does have a responsibility to protect the public and, therefore, can represent victims' interests. Certainly in Ontario I believe they are well represented through that route.

Senator Joyal: I have a question about the resources available for the implementation of the objectives of the bill. Some years ago we had to deal with the establishment of a new system for youth criminal justice. The minister at that time made a public commitment that increased funding would be transferred to the provinces so that the objective of the bill could be achieved. Of course, everyone will say that the funding was inadequate, but at least the tabling of the bill was simultaneous with the announcement of additional funding.

Voilà ce qui explique pourquoi nous avons pris certaines décisions dans le passé qui n'ont plus aucun sens maintenant. Il arrive que nous décidions quelque chose, mais que nous n'allions pas jusqu'au bout de notre décision.

La présence de certaines personnes à l'audience, même si elles ne disent rien, m'inquiète un peu. Une telle situation s'est produite il y a environ un mois, à Penetang, où je siégeais en tant que membre de la commission devant laquelle le Dr Bradford a témoigné. Environ 17 ou 18 victimes et leurs familles étaient présentes. Dans ce cas, nous avions affaire à une personne qui souffrait de troubles de la personnalité et qui avait été diagnostiquée comme étant un sadique sexuel. La commission avait beaucoup de réserves, et sa décision aurait été la même que les familles aient été présentes ou non. Toutefois, il est possible que dans quelques années cette personne ne soit plus une grande menace pour la société, mais les membres de la commission garderont toujours à l'esprit les victimes et leurs familles.

Beaucoup de sénateurs ici présents ont peut-être déjà pratiqué le droit ou travailler d'une quelconque façon au sein du système judiciaire. Même si un juge dit au jury d'ignorer la déclaration d'un témoin, le jury se conformera sur le plan cognitif à l'ordre du juge, mais sur le plan émotionnel, ce sera plus difficile car bon nombre de nos décisions sont faites au niveau émotionnel.

Dr Bradford : Dans l'article 672.541, qui aborde la question de la déclaration de la victime, on mentionne que dans le cas d'un verdict de non-responsabilité criminelle, on devrait prendre en compte la déclaration de la victime. En d'autres mots, on reconnaît la personne comme étant coupable mais non responsable criminellement pour cause de troubles mentaux.

Les victimes peuvent assister aux audiences, qu'elles fassent une déclaration ou non, puisque c'est leur droit. Je suis tout à fait en faveur de ça. Elles ont le droit d'exprimer leurs préoccupations. Si, par exemple, l'accusé doit être libéré, la victime pourrait exiger qu'on interdise à cette personne d'être dans la même ville ou le même endroit que la victime. Ça me convient. En fait, c'est tout à fait approprié dans bon nombre de cas. Dans l'ensemble, la présence de la victime à une audience est positive. Ça peut aider le tribunal à prendre une décision. Évidemment, le procureur de la Couronne, en tant que partie intéressée, a évidemment la responsabilité de protéger la population et, par conséquent, peut représenter les intérêts des victimes. Si je ne me trompe pas, c'est certainement ainsi que ça se passe en Ontario.

Le sénateur Joyal : J'ai une question sur les ressources disponibles pour la réalisation des objectifs du projet de loi. Il y a quelques années, nous avons dû établir un nouveau système de justice pénale pour les adolescents. Le ministre à l'époque s'était engagé publiquement à augmenter le financement aux provinces pour assurer l'atteinte de l'objectif du projet de loi. Évidemment, tout le monde dira que le niveau de financement n'était pas suffisant, mais au moins le dépôt du projet de loi s'était fait en même temps que l'annonce de fonds supplémentaires.

In this instance, we are revamping the system to put more emphasis on the support of the mentally ill, and we do not have a simultaneous announcement of resources to help the provinces cope with that new responsibility.

Unfortunately, I was not here when the minister testified last Wednesday afternoon, although I did read the transcript of his statement. Are we not in fact paying lip service to the objective of the bill if we do not ensure that additional funding will be made available in the context of the chunk of the pie that the government could cut for that priority? As you said, mentally ill persons are one of the most needy groups of Canadians.

Dr. Bradford: That is my concern. In talking about criminalization of the mentally ill, I was saying that this is part of the system and, if this part does not work, then the fallback position will result in mentally ill people ending up in correctional facilities where the standards of care are much less. You are right in saying that any bill that brings about changes does carry with it some resource issues, and its success will depend on what resources are put behind it. A tribunal will function effectively if it has the resources to function. If a tribunal needs an evaluation and assessment — and that costs money — if they do not have the money they will not get the assessment. Then some of the positive aspects of the bill will fail. Unfortunately, money does come into it.

Dr. Woodside: My brother is a forensic psychiatrist who works with Dr. Nussbaum at the Centre for Addiction and Mental Health. I cannot quote the recent case law for you because I am not a lawyer or a forensic psychiatrist, but I gather there is increasing momentum in the judicial system to order treatment for individuals who are mentally ill and to make it mandatory. My brother has talked to me about the entire Centre for Addiction and Mental Health being overwhelmed by individuals who are diverted out of the legal system and into the mental health system where there is not the capacity to deal with them. This has been ignored for decades.

Dr. Bradford can talk about the law, but the resource implications are huge. It is a wonderful idea to mandate treatment for these people, but cost estimates to deal with this are upwards of \$30 billion a year. It is not nickels and dimes, but a huge investment.

Mr. Nussbaum: I have been involved at the Centre for Addiction and Mental Health for 17 years. It was known as the Clark Institute before that. I would concur with Dr. Bradford and Dr. Woodside. Richard Schneider, who started out as a forensic psychologist but who is now a judge in Toronto, has written about the forensic system as the poor man's mental health system or the mental health system of last resort.

What we have seen, time and time again, not in all cases of course but in many cases, is that the problem started within the family. Research shows that the victims of schizophrenic violence tend to be family members, and especially mothers. They try to

Dans le cas qui nous intéresse, nous tentons de moderniser le système pour mettre davantage l'accent sur le soutien devant être offert aux personnes souffrant de maladie mentale, mais aucun financement n'est annoncé pour aider les provinces à gérer cette nouvelle responsabilité.

Malheureusement, je n'étais pas présent lorsque le ministre a témoigné, mercredi après-midi dernier, mais j'ai lu la transcription de sa déclaration. Le projet de loi ne sera que de belles paroles s'il n'est pas appuyé par des fonds additionnels, compte tenu de ce que le gouvernement pourrait consacrer à cette priorité. Comme vous l'avez dit, les personnes souffrant de maladie mentale sont parmi les membres de la société canadienne qui ont le plus de besoins.

Dr Bradford : C'est ce qui m'inquiète. Lorsque j'ai parlé de la criminalisation des personnes atteintes de maladie mentale, j'ai dit que ça faisait partie du système et que si cette partie ne fonctionnait pas bien, ces gens aboutiraient dans des établissements correctionnels où les normes en matière de soins sont beaucoup moins élevées. Vous avez tout à fait raison quand vous dites que tout projet de loi qui prévoit des changements entraîne certains problèmes de ressources et que sa réussite est tributaire de l'obtention des ressources nécessaires. Un tribunal fonctionnera bien s'il a les ressources dont il a besoin. Si un tribunal doit commander une évaluation — ce qui coûte de l'argent —, mais qu'il n'a pas les fonds nécessaires, cette évaluation n'aura pas lieu. Ainsi, certains aspects positifs du projet de loi ne se concrétiseront pas. Malheureusement, l'argent est un facteur.

Dr Woodside : Mon frère est psychiatre judiciaire et travaille avec M. Nussbaum au Centre de toxicomanie et de santé mentale. Je ne pourrais pas vous nommer la jurisprudence récente car je ne suis ni avocat ni psychiatre judiciaire, mais on voit de plus en plus dans le système judiciaire des demandes de soins obligatoires pour des personnes souffrant de maladie mentale. Mon frère m'a parlé du fait que le Centre de toxicomanie et de santé mentale déborde de personnes qui sont dirigées non pas vers le système judiciaire mais bien le système de santé mentale alors que ce dernier n'a pas la capacité nécessaire pour les traiter. Ça fait des décennies qu'on fait fi de ce fait.

Le Dr Bradford peut parler de la loi, mais les besoins en matière de ressources sont énormes. C'est très bien d'exiger le traitement de certaines personnes, mais on estime les coûts à plus de 30 milliards de dollars par année. On ne parle pas de quelques dollars, mais bien d'un investissement considérable.

M. Nussbaum : Je travaille au Centre de toxicomanie et de santé mentale depuis 17 ans. Autrefois, ça s'appelait l'Institut Clark. Je suis d'accord avec M. Bradford et M. Woodside. Richard Schneider, qui était psychologue judiciaire avant de devenir juge à Toronto, a dit du système médico-légal que c'était le système de santé mentale des pauvres ou un système de dernier recours.

Dans bon nombre de cas, mais pas dans tous évidemment, on constate que le problème a débuté au sein de la famille. Des recherches révèlent que les victimes d'actes de violence d'un schizophrène ont tendance à être des membres de la famille,

get mental health support and treatment for their family members and do not get it. There follows a relatively minor assault and, finally, not knowing what else to do, they call the police. The person is arrested. In that way, victims know they will be protected in the short run but, more importantly, they will get at least some help for the family member.

As to efficiencies, if you are to provide optimal or even reasonable care, the mental health costs will be the same. What you add is the police costs, the court costs and the review board cost. Even if you want to look at it from a dollars and cents perspective, it would be much better to treat people within the mental health system and avoid the police, court and review board costs because those costs are considerable.

Dr. Bradford: On the same theme, six months ago there was a case decided by His Honour Justice Demarais here in the City of Ottawa where the persons who had been adjudicated and found in need of an assessment order on the basis that they were unfit and needed hospital admission to render them fit were being held in correctional facilities because no beds were available for them. I have been with the Royal Ottawa Health Care Group for 10 years. That problem is becoming worse year by year.

One of the solutions being put forward in order to meet the constitutional challenge — and it has been declared that this is unconstitutional and against the Charter — is that the treatment order of this bill or the existing Criminal Code provisions should be used more vigorously.

In the normal process, a person would go into hospital and have the ability to voluntarily consent to treatment. In Ontario, under the Health Care Consent Act, if the person were declared incapable, a public guardian or a relative could consent on the person's behalf, and that is where the matter would end.

Under the Criminal Code mental disorder section, if a person appears before the court and is found unfit, most commonly due to schizophrenia, and requires pharmacological treatment and hospital admission, regardless of whether the person or his or her family consents, the person can be ordered to have that treatment upon the presentation of medical evidence.

I have no problem with that in principle, but it bothers me that, if you try to cut out the first two steps because of a resource problem, you will be taking away rights that we all have with regard to medical treatment and going to an order directly from a judge where consent is not even considered. Resources come into it. If we do that because we do not have enough resources and people are backed up in jails, I am concerned that we will be infringing on the rights of the mentally disordered offender.

particulièrement les mères. Ces familles essaient d'obtenir de l'aide en santé mentale et des soins pour les membres de la famille, mais en vain. À la moindre agression relativement mineure, les familles, étant désespérées, appellent la police. La personne est arrêtée. De cette façon, les victimes savent qu'elles seront protégées à court terme, mais, avant tout, qu'elles obtiendront enfin un peu d'aide pour ce membre de la famille qui est malade.

En ce qui a trait aux économies pouvant être réalisées, que vous vouliez offrir les meilleurs soins ou simplement des soins convenables, les coûts seront les mêmes. Ce qui s'ajoute, ce sont les coûts liés aux services policiers, aux tribunaux et aux commissions d'examen. D'un point de vue purement financier, il serait plus efficace de soigner les gens au sein du système de santé mentale en évitant d'avoir recours à la police, au tribunal et à la commission d'examen car les coûts qui y sont associés sont considérables.

Dr Bradford : Pour rester dans le sujet, il y a six mois, une décision a été rendue par l'honorable juge Desmarais, ici à Ottawa, concernant des personnes qui étaient détenues dans un établissement correctionnel car aucun lit n'était disponible dans le système de santé mentale alors qu'elles avaient été jugées et devaient faire l'objet d'une évaluation puisqu'on soupçonnait qu'elles étaient incapables de subir un procès et devaient être admises dans un hôpital pour recevoir des soins. Je travaille auprès des Services de santé Royal Ottawa depuis dix ans. Ce problème s'accroît d'année en année.

Une des solutions mises de l'avant pour répondre à la contestation aux termes de la Constitution — ce serait apparemment inconstitutionnel et contre la Charte d'agir ainsi —, c'est qu'il faudrait avoir plus rigoureusement recours à l'ordonnance de traitement prévu dans le projet de loi ou aux dispositions existantes du Code criminel.

Normalement, quelqu'un peut se présenter à l'hôpital et consentir volontairement à recevoir des soins. En Ontario, en vertu de la Loi sur le consentement aux soins de santé, si une personne est jugée incapable, un tuteur public ou une personne de la famille peut donner son consentement en son nom, point final.

En vertu de l'article du Code criminel sur les troubles mentaux, si une personne se présente devant la cour et est jugée incapable de subir un procès — plus souvent qu'autrement pour des raisons de schizophrénie — et a besoin de recevoir des soins pharmacologiques et d'être admise à l'hôpital, on peut ordonner, sans son consentement ou celui de sa famille, à ce qu'elle reçoive des soins sur présentation de preuves médicales.

En principe, ça ne me pose pas un problème, mais ce qui me dérange, c'est que si on tente de supprimer les deux premières étapes en raison d'un manque de ressources, on niera le droit universel que nous avons tous à recevoir des soins médicaux pour passer directement à une ordonnance d'un juge où le consentement n'est pas requis. Les ressources sont en cause. Si nous procédons ainsi parce qu'on manque de ressources et qu'il y a trop de gens dans les prisons, je crains que l'on ne viole les droits des contrevenants souffrant de maladie mentale.

Senator Pearson: Dr. Nussbaum talked about the number of family members who are also victims. That interfaces with the issue of victims' statements and presence and how that works with related and non-related victims. There are often quite different situations. Could you comment on that? You told us that it is the families of individuals who are seriously mentally ill that usually become victims. We have heard evidence about misinterpretations of people's behaviour, such as urinating outside, as a result of which they are accused of exposing themselves sexually. In India, a whole continent of males would be accused of that.

The more serious issue is how we deal with the kinds of mental illnesses that will always exist throughout the world in very small numbers. My interest is in trying to deal with such problems early on, that is, trying to help families deal with certain behaviour in the extremely early stages. We prefer to use the mental health system at an earlier stage rather than incur additional expense later, as is true in the youth criminal justice and other systems.

Senator Kirby's committee, which is conducting a study on mental health, will be spending a whole day on children's mental health facilities. I would urge you to put on the record here your support for increased facilities for children's mental health.

Dr. Woodside: I had the pleasure of testifying before Senator Kirby's committee yesterday on behalf of the Canadian Psychiatric Association. I said there that if he needed a suggestion on where to start, it would be with children. The Canadian Psychiatric Association is on the record as supporting a major investment in children's mental health.

Madam Chairman, I regret that I misjudged the timing of this hearing. May I be excused so that I do not miss my plane?

The Acting Chairman: Absolutely. We thank you for your presence here today.

Mr. Nussbaum: I agree wholeheartedly with respect to changing the antisocial behaviour of children at a young age. A number of studies show — although probably studies were not necessary because it is intuitive — that the younger the age at which these antisocial behaviours manifest themselves, the greater the risk throughout adolescence and adulthood. There are effective treatments for the antisocial component. The most studied and most successful of these is called multisystemic therapy. It is quite involved. At the Hospital for Sick Children, a psychologist has piloted a number of research projects, some of which are taking place in Ottawa. At three sites in Ontario they are looking into this, and they are meeting with some success. It involves targeting not only the child but the child within the family system. The whole family starts changing how they communicate and they identify goals and procedures, et cetera. Empirically it has been found to be very successful.

Le sénateur Pearson : M. Nussbaum a mentionné le fait que les membres de la famille sont également des victimes. Ça rejoint la question des déclarations des victimes et de leur présence ainsi que les conséquences, selon qu'il s'agisse de membres de la famille ou pas. Les situations sont souvent très différentes. Avez-vous des commentaires à ce sujet? Vous nous avez dit que c'est habituellement les familles des personnes gravement atteintes de maladies mentales qui sont les victimes. On nous a parlé d'erreurs d'interprétation concernant certains comportements, comme le fait d'uriner à l'extérieur, et qui donneraient lieu à des accusations d'outrage à la pudeur. En Inde, on accuserait tous les hommes.

Ce qui est encore plus problématique, c'est qu'il faut trouver des façons de gérer le type de maladies mentales qui existera toujours dans le monde, et ce chez très peu de gens. J'aimerais qu'on s'attaque tôt à ce type de problème, c'est-à-dire qu'il faudrait aider les familles à composer avec certains comportements dès les toutes premières manifestations. Nous préférierions avoir recours plus tôt au système de santé mentale pour éviter des dépenses additionnelles plus tard, comme c'est le cas dans le système de justice pénale pour les adolescents et d'autres systèmes.

Le comité auquel siège le sénateur Kirby, qui mène une étude sur la santé mentale, passera une journée complète dans un établissement de santé mentale pour les enfants. Je vous encourage à donner officiellement votre appui à la création d'autres établissements de soins de santé mentale pour cette clientèle.

Dr Woodside : Hier, j'ai eu le plaisir de comparaître devant le comité du sénateur Kirby au nom de l'Association des psychiatres du Canada. J'ai dit au comité que si j'avais à lui proposer par où commencer, je lui dirais par les enfants. L'Association des psychiatres du Canada est officiellement en faveur d'un investissement majeur dans la santé mentale des enfants.

Madame la présidente, j'ai mal calculé mon temps. Veuillez m'excuser, je dois partir pour ne pas rater mon vol.

La présidente suppléante : Allez-y. Merci de votre présence aujourd'hui.

M. Nussbaum : Je suis entièrement d'accord pour que l'on tente de changer le comportement antisocial des enfants dès leur jeune âge. Sans être véritablement nécessaires puisque c'est quelque chose que nous savons intuitivement, diverses études ont révélé que plus l'enfant affiche un comportement antisocial à un jeune âge, plus les risques que ce comportement s'accroisse pendant l'adolescence et la vie adulte augmentent. Il existe des thérapies efficaces pour soigner ce type de trouble du comportement. Le traitement ayant fait l'objet du plus grand nombre d'études et obtenu les meilleurs résultats est la thérapie multisystémique. Elle est complexe. Au Hospital for Sick Children, un psychologue dirige divers projets de recherche, dont certains à Ottawa. En Ontario, on utilise cette thérapie à trois endroits, et celle-ci donne quelques bons résultats. On ne vise pas seulement l'enfant, mais bien l'enfant dans son contexte familial. Toute la famille doit commencer à changer sa façon de communiquer; elle doit établir ses objectifs, déterminer une marche à suivre, et cetera. Cette thérapie donne de très bons résultats sur le plan empirique.

It is not a treatment for psychotic illnesses, which is another piece of the overall puzzle. Children's services are vastly underfunded. I echo my colleague's comments. I cannot speak on behalf of CPA, although perhaps Dr. Cohen can, but from my perspective, that would be an excellent place to invest.

Dr. Bradford: A number of individuals who, unfortunately, are violent to family members, have major psychiatric illnesses such as schizophrenia, the treatment for which is pharmacological. One of the barriers has always been that the pharmacological treatments had significant side effects. More recent developments make that less of a problem. As a result of that, various early onset psychosis clinics have been established. We are getting better at picking up the forerunners of a full-blown schizophrenic illness at 16 or 17 years of age before there is a full-blown psychotic illness.

That becomes significant because the violence tends to occur later in the illness. It also tends to occur when illness has been treatment refractory. That is another issue, and other problems develop, as we talked about with substance abuse.

That is operating at the moment. One thing we do know about that particular illness is that, the longer it remains untreated, the greater the risk of cognitive impairment, and the ability to recover is impaired. That movement is going on as well, and it does affect adolescents, albeit perhaps not children. It is a positive development.

Senator Joyal: Most of you are from Ontario. Yesterday we also heard from witnesses from Ontario. I have the perception that the system in Ontario works.

Senator Pearson: It is underfunded, though.

Senator Joyal: It may be underfunded, but it seems to work. What about the other provinces? Ontario comprises one third of the population of Canada. We have not heard about the other two thirds of Canada.

Dr. Bradford: The Canadian Academy of Psychiatry and the Law, of which I am President, represents forensic psychiatry across the country. There are some areas of the country where it does not work as well as others. British Columbia, Alberta and Quebec have good systems. In other parts of the country where resources are a problem, mental health professionals are not as readily available.

There are differences, but some of that is related to mental health professionals simply not being available. If the critical mass is there, it can work reasonably well.

It is also a matter of federal and provincial cooperation. For example, in Saskatoon, the federal government and the University of Saskatoon in Saskatchewan have gotten together and, as a result of a partnership, have been able to put together a forensic psychiatric facility with both federal and provincial money that

Elle ne sert pas toutefois à traiter des psychoses, qui sont un autre morceau du casse-tête. Par ailleurs, les services destinés aux enfants sont grandement sous-financés. J'abonde dans le même sens que mon collègue à cet égard. Contrairement à Mme Cohen, je ne peux pas parler au nom de l'Association des psychiatres du Canada, mais à mon avis, ce serait un excellent domaine dans lequel investir.

Dr Bradford : Les gens qui sont malheureusement violents à l'égard des membres de leur famille souffrent de maladies mentales graves, comme la schizophrénie, et ont besoin d'une thérapie pharmacologique. L'aspect négatif des thérapies pharmacologiques a toujours été leurs effets secondaires considérables. Grâce aux percées récentes, ces effets secondaires sont de moins en moins problématiques. Par conséquent, diverses cliniques de traitement précoce des psychoses ont été mises sur pied. Nous réussissons de mieux en mieux à dépister les jeunes de 16 ou 17 ans qui souffrent des premiers symptômes de la schizophrénie avant que ça ne devienne une psychose aiguë.

C'est important car la violence a tendance à se manifester plus tard dans la maladie ou quand la thérapie est inefficace. Ça, c'est une autre histoire, mais d'autres problèmes peuvent s'ensuivre, comme la toxicomanie dont nous avons parlé.

C'est en cours actuellement. Ce que nous savons de cette maladie en particulier, c'est que plus nous tardons à la traiter, plus les risques de déficience cognitive augmentent et les chances de guérison s'amenuisent. Ce type d'initiative, qui touche les adolescents, mais peut-être pas les enfants, est en cours. C'est positif.

Le sénateur Joyal : La plupart d'entre vous viennent de l'Ontario. Hier, nous avons également entendu d'autres témoins de l'Ontario. J'ai l'impression que le système ontarien fonctionne bien.

Le sénateur Pearson : Il est sous-financé toutefois.

Le sénateur Joyal : Il est peut-être sous-financé, mais il semble bien fonctionner. Qu'en est-il des autres provinces? L'Ontario représente un tiers de la population canadienne. Nous n'avons pas entendu parler des deux autres tiers.

Dr Bradford : L'Académie canadienne de psychiatrie et droit, dont je suis le président, représente les psychiatres judiciaires du pays. Dans certaines régions, ça ne fonctionne pas aussi bien qu'ailleurs. La Colombie-Britannique, l'Alberta et le Québec ont de bons systèmes. Ailleurs, où le manque de ressources est un problème, on n'a pas facilement accès à des professionnels de la santé mentale.

Il y a des différences, mais une partie du problème est attribuable à une pénurie de professionnels de la santé mentale. Si la masse critique est là, ça peut fonctionner assez bien.

La collaboration fédérale et provinciale entre également en jeu. Par exemple, à Saskatoon, le gouvernement fédéral s'est joint, dans le cadre d'un partenariat, à l'Université de Saskatoon, en Saskatchewan, pour mettre sur pied un établissement psychiatrique médico-légal financé à la fois par le gouvernement

now functions better than some other facilities elsewhere. I would encourage that kind of cooperation. It is helpful. Perhaps it should occur in other parts of the country.

Senator Joyal: You did not comment on the Maritimes.

Dr. Bradford: There are forensic psychiatrists and psychologists in the Maritimes although they are few in number, generally speaking. For example, Dalhousie University, which has the main medical school in the Maritimes, does not have a division of forensic psychiatry like we do in Ottawa, Toronto and elsewhere. Hopefully that is in evolution.

I have not been to Newfoundland for some time, but I have certainly been involved in testifying there. Dr. Ladha and others are involved in forensic psychiatry and psychology and they are associated with Memorial University. Their problem is smaller than it is in Ontario and elsewhere.

The bill allows for this to occur. It allows for the humane treatment of people with serious mental illness who have committed offences. Resources are one issue, but at least this allows us — when the resources are available, and I think they are there at lower levels — to deal with people humanely and appropriately.

Ms. Cohen: From the perspective of our national professional association, and I am not a forensic psychologist, I would point out that Correctional Services Canada is the single largest employer of psychologists. When discussing service to Canadians, one of the ironies is that, in a sense, you will have better access to psychological services if you are within the criminal justice system than you will if you are not.

This is not to suggest that there are people in jails who should not be more appropriately treated in hospitals, but the point is that there is a considerable ironic resource issue.

Senator Joyal: In other words, there is a distinction if you are charged under a criminal offence as opposed to under a statutory provincial offence.

Ms. Cohen: The federal correctional system is the largest single employer, but the provincial systems also employ psychologists. There are access issues for psychological services in communities. In some jurisdictions, particularly in Ontario, we have seen that, as hospitals divest themselves of salaried staff, with psychology departments closing, the psychologists go out into the community, and if you are not a well-resourced Canadian with high income or good group health benefits, you will not have access to treatment, but if you are in the criminal system, you will.

The Acting Chairman: On behalf of my colleagues, thank you very much for your presentation and taking the time to come and provide us with your knowledge and expertise.

The committee adjourned.

fédéral et le gouvernement provincial. Cet établissement fonctionne maintenant mieux que d'autres établissements. J'encouragerais ce type de collaboration. C'est utile. On devrait peut-être voir ce genre d'initiative ailleurs au pays.

Le sénateur Joyal : Vous n'avez pas parlé des Maritimes.

Dr Bradford : Dans les Maritimes, il y a des psychiatres et des psychologues judiciaires, même s'ils sont moins nombreux en général. Par exemple, l'Université Dalhousie, qui a la principale faculté de médecine des Maritimes, n'a pas de département de psychiatrie médico-légale comme c'est le cas à Ottawa, à Toronto ou ailleurs. Nous espérons que ça changera.

Ça fait un bon moment que je ne suis pas allé à Terre-Neuve, mais j'ai certainement eu l'occasion de témoigner là-bas. M. Ladha et d'autres médecins pratiquent la psychiatrie et la psychologie judiciaires et sont associés à l'université Memorial. La situation est moins grave là-bas qu'en Ontario ou ailleurs.

Le projet de loi permet ça. Il prévoit que les gens atteints de maladie mentale grave qui ont commis un crime seront traités humainement. Les ressources sont une partie du problème, mais le projet de loi nous permettra au moins de traiter les gens correctement et humainement — si nous avons les ressources, qui sont, d'après moi, accessibles à deux niveaux.

Mme Cohen : Je ne suis pas psychologue judiciaire, mais du point de vue de notre association professionnelle nationale, je dirais que Service correctionnel Canada est le plus grand employeur de psychologues. Pour ce qui est des services à la population canadienne, l'ironie c'est que vous aurez plus facilement accès, en un sens, aux services de psychologie si vous êtes dans le système de justice pénale.

Je ne dis pas que certains détenus ne seraient pas mieux traités dans un hôpital, mais je voulais simplement illustrer l'incroyable ironie entourant la question des ressources.

Le sénateur Joyal : Autrement dit, les choses sont différentes selon que vous soyez accusé d'une infraction en vertu du Code criminel ou d'une loi provinciale.

Mme Cohen : Le système correctionnel fédéral est le plus grand employeur de psychologues, mais les provinces en engagent aussi. Il y a un problème d'accessibilité aux services de psychologie dans les collectivités. Dans certaines provinces, particulièrement en Ontario, des psychologues se tournent vers la pratique privée puisque les hôpitaux doivent réduire leur personnel et ferment conséquemment leurs départements de psychologie. Donc, si vous n'êtes pas un Canadien bien nanti ou n'avez pas une bonne assurance-maladie de groupe, vous n'aurez pas accès à ces soins, mais si vous êtes dans le système de justice pénale, si.

La présidente suppléante : Au nom de mes collègues, j'aimerais vous remercier chaleureusement de votre exposé et d'avoir pris le temps de partager avec nous vos connaissances et votre expertise.

La séance est levée.

Thursday, April 21, 2005

Canadian Psychiatric Association:

Dr. John Bradford, President, Canadian Academy of Psychiatry and the Law;

Dr. Blake Woodside, Chairman of the Board.

Canadian Psychological Association:

Dr. David Nussbaum, Chair, Section on Psychopharmacology;

Dr. Karen R. Cohen, Associate Executive Director.

Le jeudi 21 avril 2005

Association des psychiatres du Canada :

Le docteur John Bradford, président, Académie canadienne de psychiatrie et droit;

Le docteur Blake Woodside, président du Conseil.

Société canadienne de psychologie :

M. David Nussbaum, président, Section de la psychopharmacologie;

Mme Karen R. Cohen, directrice exécutive associée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, April 20, 2005

Psychiatric Patient Advocate Office:

David Simpson, Program Manager;

Stanley K. Stylianos, Program Manager.

Empowerment Council and Mental Health Legal Advocacy Coalition:

Jennifer Chambers, Coordinator, Empowerment Council and
Co-Chair, Mental Health Legal Advocacy Coalition.

Canadian Association for Community Living:

Dr. Michael Bach, Executive Vice-President.

Department of Justice Canada:

Catherine Kane, Senior Counsel/Director, Policy Centre for
Victim Issues.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Le mercredi 20 avril 2005

*Bureau de l'intervention en faveur des patients des établissements
psychiatriques :*

David Simpson, directeur des programmes;

Stanley K. Stylianos, directeur des programmes.

Empowerment Council and Mental Health Legal Advocacy Coalition :

Jennifer Chambers, coordonnatrice, Conseil d'autonomie des clients
et coprésidente, Mental Health Legal Advocacy Coalition.

Association canadienne pour l'intégration communautaire :

M. Michael Bach, vice-président exécutif.

Ministère de la Justice Canada :

Catherine Kane, avocate-conseil/directrice, Centre de la politique
concernant les victimes.

(Suite à la page précédente)





First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LISE BACON

Wednesday, May 4, 2005
Thursday, May 5, 2005

Issue No. 11

Fifth and sixth meetings on:

Bill C-10, An Act to amend
the Criminal Code (mental disorder) and
to make consequential amendments to other acts

INCLUDING:

THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Budget — Non-derogation clauses)

THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Budget — Ottawa bilingual city)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente :
L'honorable LISE BACON

Le mercredi 4 mai 2005
Le jeudi 5 mai 2005

Fascicule n° 11

Cinquième et sixième réunions concernant :

Le projet de loi C-10, Loi modifiant
le Code criminel (troubles mentaux) et
modifiant d'autres lois en conséquence

Y COMPRIS :

LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Budget — dispositions non dérogatoires)

LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Budget — Ottawa ville bilingue)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lise Bacon, *Chair*

The Honourable J. Trevor Eyton, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Mercer
* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.)	Milne
Cools	Nolin
Joyal, P.C.	Pearson
* Kinsella	Ringuette
(or Stratton)	Rivest
	Sibbeston

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Hubley substituted for that of the Honourable Senator Mercer (*May 4, 2005*).

The name of the Honourable Senator Mercer substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*May 5, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Lise Bacon

Vice-président : L'honorable J. Trevor Eyton
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Mercer
* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.)	Milne
Cools	Nolin
Joyal, C.P.	Pearson
* Kinsella	Ringuette
(ou Stratton)	Rivest
	Sibbeston

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Hubley substitué à celui de l'honorable sénateur Mercer (*le 4 mai 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Mercer substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 5 mai 2005*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 4, 2005
(25)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:20 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Pearson, Ringuette and Rivest (8).

Other senator present: The Honourable Senator Callbeck (1).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young and Wade Raaflaub, Analysts.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 22, 2005, the committee continued its consideration of Bill C-10. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 9.*)

WITNESSES:

Canadian Professional Police Association:

Tony Cannavino, President;

David Griffin, Executive Officer.

Review Boards Canada:

Bernd Walter, Chair, British Columbia Review Board.

Mr. Cannavino submitted a brief and made an opening statement.

Mr. Walter made an opening statement.

The witnesses answered questions.

At 5:55 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, May 5, 2005
(26)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:53 a.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Cools, Joyal, P.C., Mercer, Milne, Pearson, Ringuette, Rivest and Sibbeston (10).

Other senator present: The Honourable Senator Callbeck (1).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 4 mai 2005
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 20, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Hubley, Joyal, C.P., Milne, Pearson, Ringuette et Rivet (8).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Callbeck (1).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Margaret Young et Wade Raaflaub, analystes.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi, adopté par le Sénat le mardi 22 février 2005, le comité poursuit son examen du projet de loi C-10. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 9 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Association canadienne de la police professionnelle :

Tony Cannavino, président;

David Griffin, agent exécutif.

Review Boards Canada :

Bernd Walter, président, British Columbia Review Board.

M. Cannavino présente un mémoire et fait une déclaration.

M. Walter fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 17 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 5 mai 2005
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 53, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Cools, Joyal, C.P., Mercer, Milne, Pearson, Ringuette, Rivest et Sibbeston (10).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Callbeck (1).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young and Wade Raaflaub, Analysts.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 22, 2005, the committee continued its consideration of Bill C-10. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 9.*)

WITNESS:

Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Steve Sullivan, President.

Mr. Sullivan made an opening statement and answered questions.

At 12 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young et Wade Raaflaub, analystes.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 février 2005, le comité poursuit son examen du projet de loi C-10. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 9 des délibérations du comité.*)

TÉMOIN :

Centre canadien de ressource pour les victimes de crimes :

Steve Sullivan, président.

M. Sullivan fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, May 10, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, November 3, 2004 to examine and report on the implications of including, in legislation, non-derogation clauses relating to existing aboriginal and treaty rights on the aboriginal peoples of Canada under s.35 of the *Constitutional Act, 1982*, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary, for the purpose of such study.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

La présidente,

LISE BACON

Chair

**STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS
STUDY ON THE INCLUSION OF NON-DEROGATION
CLAUSES IN LEGISLATION
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING
MARCH 31, 2006**

Extract from the *Journals of the Senate* of November 3, 2004:

The Honourable Senator Bacon moved, seconded by the Honourable Senator Furey:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and report on the implications of including, in legislation, non-derogation clauses relating to existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada under s.35 of the *Constitution Act, 1982*;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished during the Second Session of the Thirty-seventh Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee present its report to the Senate no later than October 31, 2005.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 10 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé par le Sénat le mercredi 3 novembre 2004, à examiner, pour en faire rapport, les conséquences de l'inclusion, dans la loi, de dispositions non dérogoires concernant les droits ancestraux et issus de traités existant des peuples autochtones du Canada aux termes de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, demande respectueusement que le comité soit autorisé à retenir les services de conseillers, techniciens et de tout autre personnel jugé nécessaire aux fins de ses travaux.

Conformément au Chapitre 3:06, section 2(1)(c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES
ÉTUDE DE L'INCLUSION, DANS LA LOI, DE
DISPOSITIONS NON DÉROGATOIRES
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT
LE 31 MARS 2006**

Extrait des *Journaux du Sénat* du 3 novembre 2004 :

L'honorable sénateur Bacon propose, appuyée par l'honorable sénateur Furey,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les conséquences de l'inclusion, dans la loi, de dispositions non dérogoires concernant les droits ancestraux et issus de traités existants des peuples autochtones du Canada aux termes de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité au cours de la deuxième session de la trente-septième législature soient déferés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport au Sénat au plus tard le 31 octobre 2005.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	\$ 11,000
Transportation and Communications	0
All Other Expenditures	<u>3,000</u>
TOTAL	\$ 14,000

SOMMAIRE DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	11 000 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	<u>3 000</u>
TOTAL	14 000 \$

The above budget was approved by the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs on Wednesday, February 23, 2005.

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles le mercredi 23 février 2005.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

La soussignée ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date Lise Bacon
Chair, Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs

Date Lise Bacon
Présidente du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles

Date George Furey
Chair, Standing Committee on Internal Economy, Budgets, and Administration

Date George Furey
Président du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration

**STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS**

STUDY ON THE INCLUSION OF NON-DEROGATION CLAUSES IN LEGISLATION

**EXPLANATION OF BUDGET ITEMS
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2006**

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

1. Professional Services (0401)

Communication consultant (2 days @ \$500) \$ 1,000

2. Meals (0415)

Working meals (20 meals at \$500 each) 10,000

Total — Professional and Other Services \$ **11,000**

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS

Total — Transportation and Communications \$ **0**

ALL OTHER EXPENDITURES

1. Purchase of books and periodicals (0702) \$ 2,000

2. Miscellaneous contingencies (0709) 1,000

Total - All Other Expenditures \$ **3,000**

GRAND TOTAL \$ **14,000**

The Senate administration has reviewed this budget application.

Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate

Date

Hélène Lavoie, Director of Finance

Date

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES**

ÉTUDE DE L'INCLUSION, DANS LA LOI, DE DISPOSITIONS NON DÉROGATOIRES

**EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2006**

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

1. Services professionnels (0401)

Expert-conseil en communications : (2 jrs @ 500 \$) 1 000 \$

2. Repas (0415)

Repas de travail (20 repas à 500 \$ chacun) 10 000

Total — Services professionnels et autres 11 000 \$

TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS

Total — Transportation and Communications 0 \$

AUTRES DÉPENSES

1. Achat de livres et périodiques (0702) 2 000 \$

2. Divers (0709) 1 000

Total — Autres dépenses 3 000 \$

GRAND TOTAL 14 000 \$

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Heather Lank, greffière principale, Direction des comités

Date

Hélène Lavoie, directrice des Finances

Date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, May 5, 2005

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2006 for the purpose of its Special Study on the inclusion of non-derogation clauses in legislation, as authorized by the Senate on Wednesday, November 3, 2004. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 11,000
Transport and Communications	0
Other Expenditures	<u>3,000</u>
Total	\$ 14,000

Respectfully submitted,

Le président,

GEORGE J. FUREY

Chair

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 5 mai 2005

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006 aux fins de leur Étude spéciale de l'inclusion, dans la loi, de dispositions non dérogatoires, tel qu'autorisé par le Sénat le mercredi 3 novembre 2004. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	11 000 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	<u>3 000</u>
Total	14,000 \$

Respectueusement soumis,

Tuesday, May 10, 2005

Le mardi 10 mai 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, December 2, 2004 to examine and report on the study on declaring Ottawa to be a bilingual city, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary, for the purpose of such study.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

La présidente,

LISE BACON

Chair

**STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS**

**STUDY ON DECLARING OTTAWA TO BE A
BILINGUAL CITY**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING
MARCH 31, 2006**

Extract from the *Journals of the Senate* of December 2, 2004:

The Honourable Senator Joyal, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Fairbairn, P.C.:

That the petitions tabled during the Third Session of the Thirty-seventh Parliament, calling on the Senate to declare the City of Ottawa, Canada's capital, a bilingual city, be sent to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration;

That the Committee consider the merits of amending section 16 of the *Constitution Act, 1867*; and

That the Committee report to the Senate no later than April 30, 2005.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé par le Sénat le jeudi 2 décembre 2004, à examiner, pour en faire rapport, l'étude demandant de déclarer Ottawa une ville bilingue, demande respectueusement que le comité soit autorisé à retenir les services de conseillers, techniciens et de tout autre personnel jugé nécessaire aux fins de ses travaux.

Conformément au Chapitre 3:06, section 2(1)(c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES**
**ÉTUDE DEMANDANT DE DÉCLARER OTTAWA UNE
VILLE BILINGUE**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT
LE 31 MARS 2006**

Extrait des *Journaux du Sénat* du 2 décembre 2004 :

L'honorable sénateur Joyal, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Fairbairn, C.P.,

Que les pétitions déposées au cours de la troisième session de la 37^e législature, demandant au Sénat de déclarer la ville d'Ottawa, la capitale du Canada, une ville bilingue, soient renvoyées au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude;

Que le comité considère le mérite de modifier l'article 16 de la *Loi constitutionnelle de 1867*; et

Que fasse rapport au Sénat au plus tard le 30 avril 2005.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	\$ 6,000
Transportation and Communications	0
All Other Expenditures	<u>3,000</u>
TOTAL	\$ 9,000

SOMMAIRE DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	6 000 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	<u>3 000</u>
TOTAL	9 000 \$

The above budget was approved by the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs on Wednesday, February 23, 2005.

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles le mercredi 23 février 2005.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

La soussignée ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date	_____ Lise Bacon Chair, Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs
------	--

Date	_____ Lise Bacon Présidente du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles
------	---

Date	_____ George Furey Chair, Standing Committee on Internal Economy, Budgets, and Administration
------	--

Date	_____ George Furey Président du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration
------	---

**STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS**

STUDY ON DECLARING OTTAWA TO BE A BILINGUAL CITY

**EXPLANATION OF BUDGET ITEMS
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2006**

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

1. Professional Services (0401)

Communication consultant (2 days @ \$500) \$ 1,000

2. Meals (0415)

Working meals (10 meals at \$500 each) 5,000

Total — Professional and Other Services \$ 6,000

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS

Total — Transportation and Communications \$ 0

ALL OTHER EXPENDITURES

1. Purchase of books and periodicals (0702) \$ 2,000

2. Miscellaneous contingencies (0709) 1,000

Total - All Other Expenditures \$ 3,000

GRAND TOTAL \$ 9,000

The Senate administration has reviewed this budget application.

Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate

Date

Hélène Lavoie, Director of Finance

Date

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES**

ÉTUDE DEMANDANT DE DÉCLARER OTTAWA UNE VILLE BILINGUE

**EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2006**

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

1. Services professionnels (0401)

Experts-conseils en communications : (2 jrs @ 500 \$) 1 000 \$

2. Repas (0415)

Repas de travail (10 repas à 500 \$ chacun) 5 000

Total — Services professionnels et autres 6 000 \$

TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS

Total — Transportation and Communications 0 \$

AUTRES DÉPENSES

1. Achat de livres et périodiques (0702) 2 000 \$

2. Divers (0709) 1 000

Total — Autres dépenses 3 000 \$

GRAND TOTAL 9 000 \$

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Heather Lank, greffière principale, Direction des comités

Date

Hélène Lavoie, directrice des Finances

Date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, May 5, 2005

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2006 for the purpose of its Special Study on declaring Ottawa to be a bilingual city, as authorized by the Senate on Thursday, December 2, 2004. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 6,000
Transport and Communications	0
Other Expenditures	<u>3,000</u>
Total	\$ 9,000

Respectfully submitted,

Le président,

GEORGE J. FUREY

Chair

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 5 mai 2005

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006 aux fins de leur Étude spéciale demandant de déclarer Ottawa une ville bilingue, tel qu'autorisé par le Sénat le jeudi 2 décembre 2004. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	6 000 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	<u>3 000</u>
Total	9 000 \$

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 4, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:20 p.m. to study Bill C-10, An Act to amend the Criminal Code (Mental Disorder) and to make consequential amendments to other acts.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the Chair.

[*Translation*]

The Chairman: We resume study of Bill C-10, An Act to amend the Criminal Code (Mental Disorder) and to make consequential amendments to other acts.

[*English*]

Today, we have as witnesses Mr. Tony Cannavino, President, and Mr. David Griffin, Executive Officer, from the Canadian Professional Police Association. Also, we have Mr. Bernd Walter, Chair of Review Boards Canada.

Mr. Tony Cannavino, President, Canadian Professional Police Association: Thank you and good afternoon. With me today is David Griffin, our Executive Director.

[*Translation*]

The Canadian Professional Police Association (CPPA) welcomes the opportunity to present our submissions to the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs with respect to your review of Bill C-10, An Act to amend the Criminal Code of Canada (Mental Disorder).

The CPPA is the national voice for 54,000 police personnel across Canada. Through our 225 affiliates, membership includes police personnel serving in police services from Canada's smallest towns and villages as well as those working in our largest municipal and provincial police services, the RCMP Members Associations, and First Nations police officers.

The CPPA was created in 2003, with the merger of the Canadian Police Association and National Association of Professional Police. The CPA had taken a special interest in the mental disorder issue, as Interveners in the case of *R. v. Lepage*, which was decided together by the Supreme Court of Canada with the cases of *Winko*, *Orlowski* and *Besse*. This judgment of the Supreme Court of Canada upheld the current provisions of Part XX.I of the Criminal Code of Canada, dismissing arguments that these provisions infringed upon individual rights to liberty, security of the person and equality as guaranteed by sections 7 and 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

The CPPA appeared before the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights in 2002, during their review of the Mental Disorder provisions, and we were pleased to see that many of the recommendations we made at that time have been incorporated in Bill C-10. The CPPA made submissions to

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 4 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 20 pour étudier le projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (troubles mentaux) et modifiant d'autres lois en conséquence.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

La présidente : Nous reprenons l'étude du projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (troubles mentaux) et modifiant d'autres lois en conséquence.

[*Traduction*]

Nous allons entendre aujourd'hui M. Tony Cannavino et M. David Griffin, respectivement président et agent exécutif de l'Association canadienne de la police professionnelle. Nous allons également entendre M. Bernd Walter, président de Review Boards Canada.

M. Tony Cannavino, président, Association canadienne de la police professionnelle : Merci et bonjour. M. David Griffin, notre directeur exécutif, m'accompagne aujourd'hui.

[*Français*]

L'Association canadienne de la police professionnelle se réjouit d'avoir l'occasion de témoigner aujourd'hui devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles dans le cadre de son examen du projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel du Canada, c'est-à-dire les troubles mentaux.

L'ACPP est le porte-parole national de quelque 54 000 membres du personnel policier en poste d'un bout à l'autre du Canada. Par l'intermédiaire de nos 225 associations membres, les adhérents à l'ACPP comprennent le personnel policier œuvrant au sein de corps policiers de petites villes et villages du Canada ainsi que dans les grands corps policiers municipaux, les services policiers provinciaux, les associations des membres de la GRC et les policiers des Premières nations.

L'ACPP fut créée en 2003 lors de la fusion de l'Association canadienne des policiers et policières et de l'Association nationale de la police professionnelle. L'ACPP s'était tout particulièrement intéressée au dossier des troubles mentaux en qualité d'intervenante dans le pourvoi *R. c. Lepage* sur lequel la Cour suprême du Canada s'est prononcée lors des pourvois *Winko*, *Orlowski* et *Besse*. Ce jugement de la Cour suprême du Canada maintenait les dispositions actuelles de la partie XX.1 du Code criminel du Canada, rejetant les arguments voulant que ces dispositions violent les droits individuels à la liberté, la sécurité de la personne et l'égalité, garantis par les articles 7 et 15 de la Charte canadienne des droits et libertés.

L'ACPP avait témoigné devant le Comité parlementaire permanent de la justice et des droits de la personne en 2002, dans le cadre de leur examen des dispositions relatives aux troubles mentaux. Nous étions heureux de constater que plusieurs des recommandations formulées par l'ACPP, à l'époque, ont été

the House of Commons Standing Committee on Justice, Human Rights, Public Safety and Emergency Preparedness concerning Bill C-10 in December 2004.

We welcome the amendments to the bill which were proposed unanimously by the Committee and accepted by the House of Commons. In particular, we support the changes which will:

allow assessments by persons other than medical practitioners, if they are designated by an Attorney General as qualified to conduct an assessment of the mental condition of the accused (e.g., psychologists in addition to psychiatrists);

give victims, on their request, notice of hearings and notice of provisions applicable to them (e.g., those on victim impact statements and publication bans);

notify victims of their entitlement to file a victim impact statement if an assessment report suggests a change in the accused's mental condition that might warrant a discharge;

permit a court to grant a stay of proceedings in the case of a permanently unfit accused only where the accused is not likely to ever become fit and only on the basis of clear information; and

clarify the options open to police when they arrest an accused for contravention of a disposition or an assessment order.

[English]

We are pleased that Bill C-10 repeals the non-proclaimed provisions dealing with capping, dangerous mentally disordered accused and hospital orders. We have consistently argued that these provisions should not be proclaimed into force and should be repealed.

Successive ministers of justice have exercised appropriate judgment and prudence by not moving forward with these provisions.

The Supreme Court of Canada has rejected arguments that the existing provisions of the Criminal Code infringe upon Charter rights without the capping provisions. We have included a reference from this case in our written submissions for your information. This provides important guidance to the committee, as the original capping and dangerous mentally disordered accused provisions were introduced as a legislative package to address Charter concerns when the preceding law was struck down.

incorporées dans le projet de loi C-10. L'ACPP a présenté des propositions devant le Comité parlementaire permanent de la justice, des droits de la personne, de la sécurité publique et de la protection civile par rapport au projet de loi C-10, en décembre 2004.

Nous nous réjouissons des modifications apportées au projet de loi qui ont unanimement été proposées par le comité et adoptées par la Chambre des communes. Plus particulièrement, nous sommes en faveur des amendements suivants, lesquels :

permettront que les évaluations soient faites par toute personne autre qu'un médecin pourvu qu'elle soit désignée par le procureur comme qualifiée pour faire l'évaluation de l'état mental de l'accusé, par exemple les psychologues en plus des psychiatres;

communiqueront aux victimes, à la demande, avis de l'audience et avis des dispositions pertinentes, par exemple celles concernant la déclaration de la victime et l'ordonnance de non-publication;

informeront les victimes de leur droit de présenter une déclaration de la victime si le rapport d'évaluation permet de supposer que l'état mental de l'accusé a subi un changement pouvant justifier sa libération;

permettront au tribunal de rendre une ordonnance de suspension d'instance dans le cas où un verdict d'incapacité à subir son procès a été rendu à l'égard de l'accusé seulement lorsque l'état de l'accusé ne s'améliorerait probablement pas et sur le fondement de l'enseignement concluant; et

préciseront les choix offerts aux policiers lors de l'arrestation d'un accusé qui a contrevenu aux conditions prévues dans la décision ou l'ordonnance d'évaluation.

[Traduction]

Nous sommes heureux de constater que le projet de loi C-10 abroge les dispositions non entrées en vigueur concernant le plafonnement, les accusés dangereux atteints de troubles mentaux et les ordonnances hospitalières. Nous avons toujours soutenu que ces dispositions ne devaient pas entrer en vigueur et qu'il fallait les abroger.

Les ministres de la justice qui se sont succédés ont fait preuve de jugement et de prudence en ne promulguant pas ces dispositions.

La Cour suprême du Canada a rejeté l'argument selon lequel les dispositions actuelles du Code criminel portent atteinte aux droits de la Charte parce qu'elles ne prévoient aucun plafond. Nous avons reproduit un passage de cet arrêt dans notre mémoire pour votre information. Ce passage contient des observations très utiles pour le comité puisque les dispositions initiales relatives au plafonnement et aux accusés dangereux atteints de troubles mentaux avaient été adoptées ensemble pour répondre aux préoccupations constitutionnelles qu'avait suscitées l'annulation des dispositions antérieures.

We have consistently argued that there is no bona fide reason for the capping provisions to be proclaimed and that to do so would pose tremendous public safety consequences.

As this committee has heard, capping was not proclaimed at the time the legislation was enacted in order to permit provinces to make necessary amendments to their mental health legislation. It has since been determined that provincial mental health legislation does not provide adequate scope and is not designed to protect the public in the same manner as the regime in the Criminal Code. The intended seamless blending of federal and provincial mental health legislation has not occurred and will not occur, nor is it required.

The Supreme Court has described the Criminal Code regime as one that treats the offender with dignity and the maximum liberty compatible with the goals of public protection and fairness to the accused. The law does not infringe upon fundamental rights and freedoms. It preserves them. An offender found to be NCR who is determined to be a significant threat to the safety of the public is removed from the penal stream and subject only to those restriction required to protect society and allow the accused to seek treatment.

This determination is to be considered at least annually. If the court or review board later determines the NCR accused is no longer a significant threat to the safety of the public, it must order the accused's discharge.

We therefore submit that the capping provisions provide no bona fide constructive enhancement to this process, pose serious public safety concerns and should be repealed.

As professionals engaged at the front end of the justice system, police officers are acutely aware of the frustrations that can be felt by victims of crime when such complex legal systems are applied. While our laws have become increasingly responsive to the needs and legitimate role of victims in our justice system, this is not universal. We have argued that victims should be afforded information about the progress of the accused's case and an opportunity to provide a victim's impact statement at any time that release is being considered. As victims often have family or other close relationships with the accused, there need to be assurances that victims can and will be heard by the court or review board.

We are pleased that the amendments contained in Bill C-10 afford victims the right to prepare a statement and present it at the hearing, and provides measures for notification of the victim. We also support the provisions that address the need to protect certain witnesses and victims from being identified.

Nous avons toujours soutenu qu'il n'existait aucune bonne raison de promulguer les dispositions relatives au plafonnement et qu'une telle promulgation aurait des conséquences très graves pour la sécurité de la population.

Comme le comité l'a entendu, le plafonnement n'a pas été imposé au moment de l'adoption du projet de loi de façon à donner aux provinces le temps d'apporter les modifications nécessaires à leurs lois sur la santé mentale. On a reconnu depuis que les lois provinciales sur la santé mentale, de par leur portée et leur conception, ne permettent pas de protéger le public comme le ferait le régime prévu par le Code criminel. L'harmonisation que l'on voulait opérer entre les lois fédérales et provinciales dans le domaine de la santé mentale ne s'est pas produite, ne se produira pas et n'est pas nécessaire.

La Cour suprême a reconnu que le régime du Code criminel traitait le contrevenant avec dignité et lui accordait toute la liberté compatible avec les objectifs de la protection de la population et de l'équité envers l'accusé. La loi ne porte pas atteinte à nos droits et libertés fondamentales. Elle les préserve. Le délinquant déclaré non criminellement responsable et dont on pense qu'il constitue un danger important pour la sécurité de la population est retiré du processus pénal et n'est soumis qu'aux restrictions qu'impose le souci de protéger la société et de traiter l'accusé.

Cette décision doit faire l'objet d'un examen annuel. Si le tribunal ou la commission d'examen décide par la suite que l'accusé NCR ne constitue plus une menace importante pour la sécurité de la population, il doit alors ordonner la libération de l'accusé.

C'est pourquoi nous affirmons que les dispositions relatives au plafonnement ne viennent aucunement améliorer le processus, soulèvent de graves questions sur le plan de la sécurité de la population et devraient être abrogées.

Les policiers qui travaillent aux premières lignes du système de justice pénale sont très sensibles aux frustrations que peuvent ressentir les victimes de crimes lorsqu'elles constatent que l'on applique des régimes juridiques aussi complexes. Il est vrai que nos lois répondent mieux aux besoins des victimes et au rôle qu'elles doivent jouer dans notre système de justice, mais il y a encore beaucoup à faire. Nous avons soutenu que les victimes devaient être informées du déroulement de la poursuite contre l'accusé et avoir la possibilité de présenter une déclaration chaque fois qu'on envisage la libération de l'accusé. En outre, étant donné que les victimes sont souvent des membres de la famille de l'accusé ou des personnes proches, il faut qu'elles sachent qu'elles pourront se faire entendre auprès du tribunal ou de la commission d'examen.

Nous sommes heureux de constater que les modifications qu'apporte le projet de loi C-10 accordent aux victimes le droit de préparer une déclaration et de la présenter à l'audience et qu'elles prévoient également des mécanismes visant à informer les victimes. Nous sommes également favorables aux dispositions qui reflètent la nécessité de conserver l'anonymat de certains témoins et victimes.

We have previously argued that courts and review boards should, as a matter of practice, contact victims during the review process to ensure they are aware of the progress of the case. The victims may also possess information that is relevant to the review and should be afforded an opportunity to be heard in the review process. It is important for offenders to hear from the victims about the impact of their actions. We submit that this is consistent with contemporary legislation.

Thank you for the opportunity to present our views on this important proposed legislation. We would welcome your questions.

Mr. Bernd Walter, Chair, British Columbia Review Board, on behalf of Review Boards Canada: On behalf of the provincial and territorial review boards established under the mental disorder provisions of the Criminal Code, I would like to thank the honourable chair and the members of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for the invitation to speak once again to this important initiative. The review boards are Parliament's chosen vehicle for achieving the twin goals of public safety and fair treatment of mentally disordered offenders.

Recognizing this role, courts routinely defer to the legal as well as the forensic or psychiatric expertise of our tribunals in the assessment, handling and reintegration of mentally disordered accused persons. In that vein, Bill C-10 is an important addition to the scheme contained in Part XX.1 of the code, which has been in effect now since 1992. The review boards look forward to their role in implementing the directions of Bill C-10.

The comments and recommendations that follow, and there are only about five of them, are offered in the spirit of applying our extensive, daily, front-line experience in conducting hearings and making orders under this part of the code. Our aim is to improve Bill C-10 and hopefully render it more effective in achieving its objectives.

My first issue deals with the power to order assessments. Bill C-10 provides to the review board the important power to order the assessment of an accused person under its jurisdiction. This ability is key in terms of our mandate to conduct an inquiry and to determine whether an accused poses a significant threat to public safety.

However, as it is currently drafted, the new proposed section 672.121 — by the way there is a typo in my remarks there. It reads 677.121. It should be 672.121 — is drafted in a very narrow way. It may only be used in four enumerated situations. As well, the focus of the assessment that may be ordered by the review board is itself very restricted.

Nous avons déjà soutenu que les tribunaux et les commissions d'examen devaient, en pratique, communiquer avec les victimes au cours du processus d'examen de façon à ce que ces personnes soient au courant de l'évolution du dossier. Il arrive également que les victimes possèdent des renseignements qui intéressent l'examen et elles devraient aussi avoir la possibilité de se faire entendre au cours de ce processus. Il est important que les contrevenants entendent les victimes décrire les conséquences qu'ont eues leurs actions. Nous estimons que cela est compatible avec la politique législative moderne.

Je vous remercie de nous avoir donné l'occasion de présenter notre point de vue sur ce projet de loi très important. Nous serons heureux de répondre à vos questions.

M. Bernd Walter, président, British Columbia Review Board, pour le compte de Review Boards Canada : Au nom des commissions d'examen provinciales et territoriales établies selon les dispositions du Code criminel relatives aux troubles mentaux, j'aimerais remercier l'honorable présidente et les membres du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles de m'avoir invité à vous reparler de cette importante initiative. Les commissions d'examen sont le mécanisme qu'a choisi le Parlement pour assurer la sécurité publique sans toutefois sacrifier le traitement équitable des délinquants qui souffrent de troubles mentaux.

Les tribunaux judiciaires reconnaissent le rôle qui est attribué à ces organismes et s'en remettent souvent aux connaissances spécialisées des commissions d'examen en matière juridique, médico-légale et psychiatrique pour faire évaluer et traiter les accusés atteints de troubles mentaux et pour assurer leur réinsertion sociale. Dans ce domaine, le projet de loi C-10 est un ajout important au régime de la partie XX.1 du code, qui est en vigueur maintenant depuis 1992. Les commissions d'examen se réjouissent de pouvoir jouer leur rôle dans la mise en œuvre des orientations établies par le projet de loi C-10.

Les commentaires et les recommandations qui suivent, et il n'y en a que cinq ou six, sont basés sur l'expérience quotidienne et concrète que nous avons dans le domaine de la tenue d'audiences et du prononcé d'ordonnances aux termes de cette partie du code. Nous souhaitons améliorer le projet de loi C-10 et faciliter ainsi la réalisation des objectifs qui le sous-tendent.

Mon premier commentaire porte sur le pouvoir d'ordonner des évaluations. Le projet de loi C-10 confie aux commissions d'examen l'important pouvoir d'ordonner l'évaluation d'un accusé et elles ont besoin d'avoir ce pouvoir pour décider, après enquête, si un accusé donné présente un danger important pour la sécurité du public, comme l'exige leur mission.

Cependant, la portée du nouvel article 672.121, tel qu'il est rédigé actuellement — et je signale en passant qu'il y a une coquille dans mes commentaires. On y lit 677.121, alors que ce devrait être 672.121 — est très étroite. Il ne peut être utilisé que dans quatre situations précises. De plus, l'objet de l'évaluation qui peut être ordonnée est lui-même très restreint.

The courts routinely require and order assessments to help them determine whether an accused should be found unfit to stand trial or given a verdict of not criminally responsible on account of mental disorder.

The review board then assumes ongoing, sometimes lifelong jurisdiction over such an accused. Its inquiry process is focused on threat or risk assessment. In other words, we are looking into the future. We are also focused on the reintegration of the accused into society. That focus is articulated, as it has been for some time, in section 672.54 of the code.

Therefore, the review boards strongly recommend that the new power in proposed section 672.121, which gives a review board the power to order assessments, be simplified. It would be much more useful to simply allow the board to order an assessment when that task is necessary to carry out its responsibilities under 672.54 of the code — that is, when, as the Supreme Court has said, it must tailor its order to meet the specific circumstances of the accused.

In my remarks I have given a recommended wording. The current proposed section is quite long. We simply recommend that it be shortened to allow the board to order an assessment if it has reasonable grounds to believe that such evidence is necessary to make its disposition under section 672.54. That would cover any and all circumstances. In my view, respectfully, our recommendation is consistent with the *Demers* decision of the Supreme Court of Canada. I recommend to senators paragraphs 49 and 52 of that decision, where the court talks about the importance of the assessment authority to review boards.

I must tell you that based on my experience, and I do myself between 150 to 200 hearings a year, I cannot foresee ever using this important new power as it is currently drafted.

In case there is any caution here, there is simply no basis for legislators to be concerned that our recommendation would result in the more frequent or irresponsible use of this power, which I expect will actually be used quite infrequently. To so limit what could be an important tool in the review board's inquiries simply defies logic, in our view.

Continuing further on the issue of assessments, proposed subsection 1(2) of Bill C-10 extends the types of professionals who may be eligible to provide assessments beyond just medical practitioners or psychiatrists. My friend has already spoken to this issue. That requires the designation of such other professionals, for example, psychologists, by the Attorney General of the province. However, as it is currently drafted, it appears to require the designation of specific qualified individuals as opposed to a particular professional grouping. It would be much more useful and more administratively convenient if it permitted the designation of a group or class of professionals rather than an individual practitioner.

Les tribunaux ordonnent couramment des évaluations qui les aident à décider si un accusé doit être jugé inapte à subir son procès ou déclaré non responsable criminellement pour cause de troubles mentaux.

Après une décision en ce sens, la commission d'examen prend en charge l'accusé de façon permanente et parfois pour le reste de sa vie. Ses pouvoirs d'enquête portent essentiellement sur l'évaluation de la menace ou du risque que pose l'accusé. Autrement dit, la commission doit regarder vers l'avenir. Elle examine également les possibilités de réinsertion sociale de l'accusé. Cet aspect est précisé, depuis quelque temps d'ailleurs, à l'article 672.54 du code.

C'est pourquoi les commissions d'examen recommandent de simplifier les nouveaux pouvoirs d'ordonner des évaluations que leur accorde l'article 672.121. Il serait beaucoup plus utile de permettre simplement à la commission d'ordonner une évaluation lorsque cela est nécessaire pour qu'elle exerce les attributions que lui accorde l'article 672.54 du code — c'est-à-dire, lorsqu'elle doit, comme la Cour suprême l'a déclaré, rendre une ordonnance adaptée à la situation de l'accusé.

J'ai proposé la formulation que nous recommandons dans notre exposé. L'article tel que proposé est très long. Nous recommandons simplement de l'abréger, en donnant à la commission le pouvoir d'ordonner une évaluation lorsqu'elle estime, pour des motifs raisonnables, qu'elle a besoin de cet élément pour prendre une décision aux termes de l'article 672.54. Une telle formulation s'appliquerait à toutes les situations possibles. J'estime également que notre recommandation est conforme à l'arrêt *Demers* de la Cour suprême du Canada. J'invite les sénateurs à examiner les paragraphes 49 et 52 de cet arrêt, dans lesquels la cour parle de l'importance du pouvoir des commissions d'examen d'ordonner des évaluations.

Je peux vous dire qu'en me basant sur ma propre expérience, et je tiens entre 150 et 200 audiences par années, je n'utiliserais jamais ce nouveau pouvoir important tel qu'il est formulé actuellement.

Au cas où il existait une crainte à ce sujet, je dirais que les législateurs n'ont pas lieu de craindre que notre recommandation entraîne une utilisation plus fréquente ou irresponsable de ce pouvoir qui devrait, d'après moi, n'être utilisé que très rarement. Nous estimons qu'il serait tout à fait illogique de limiter, comme cela est proposé, ce qui pourrait être un important outil pour les commissions d'examen.

Toujours sur la question des évaluations, le paragraphe 1(2) du projet de loi C-10 augmente le nombre des catégories professionnelles qui peuvent procéder à des évaluations en ne les limitant plus aux médecins et aux psychiatres. Mon collègue a déjà parlé de cet aspect. Cette disposition exige que le procureur général de la province désigne ces autres professionnels, par exemple, des psychologues. Toutefois, son libellé actuel semble exiger la désignation de personnes qualifiées en particulier, par opposition à une catégorie professionnelle particulière. Sur le plan administratif, il serait plus utile et plus commode que cet article l'autorise à désigner un groupe ou une catégorie de professionnels plutôt que des personnes particulières.

My second issue deals with the permanently unfit-to-stand-trial accused, which my friend has also alluded to. The Supreme Court of Canada's decision in *R v. Demers* was given in June of 2004. That decision has given rise to some of Bill C-10's provisions regarding the long-term unfit-to-stand-trial person.

In that case, the Supreme Court agreed that to keep a person who is likely to remain permanently unfit to stand trial and is no longer a significant threat to public safety under the criminal justice system forever infringes section 7 of the Charter of Rights. The court then gave Parliament 12 months to amend the legislation. To respond to this issue, Bill C-10 proposed a new but somewhat complex process contained in proposed section 672.851.

I emphasize that the review boards have both the legal and forensic psychiatric expertise to deal with accused persons who are found unfit to stand trial. Statistically, the courts overwhelmingly refer these matters to our tribunals. We therefore recommend that in those few but growing number of cases where expert evidence suggests that fitness to stand trial will never be achieved and the accused no longer poses a significant threat to public safety, the review board ought to be given the statutory authority to either absolutely discharge the accused or to stay the proceedings.

We believe that this approach would be less complex, more timely and far more humane than a process that subjects such an individual, who may be suffering from an Alzheimer's type of dementia, to yet another assessment and yet another court proceeding. There is no question in our minds that Parliament has the constitutional authority to grant this power, and we remind the committee that such an order could, in any event, be the subject of an appeal.

I would like to address next the participation and role of victims in review board hearings. The victim provisions in Bill C-10 have been the subject of much discussion and debate. No one takes issue with the appropriate inclusion and participation of victims in review board hearings. However, as they are currently drafted, the victim provisions are confusing and, in my view, potentially inconsistent. I offer the example of proposed 672.5(13.2). That is open to an interpretation that its requirement to notify victims only applies when the board has actually ordered an assessment under the provisions I mentioned previously.

The drafting may unintentionally narrow Parliament's goals respecting victims' rights. In our analysis, the victim provisions could benefit from some reorganization and redrafting to clarify their intent, including clarification of whether they are indeed intended to apply retrospectively.

Mon deuxième commentaire concerne les accusés jugés inaptes à subir leur procès, à laquelle mon collègue a également fait allusion. La Cour suprême du Canada a prononcé sa décision dans l'affaire *R. c. Demers* en juin 2004. Cette décision explique certaines dispositions du projet de loi C-10 concernant les personnes qui demeureront inaptes à subir leur procès pendant une longue période.

Dans cette affaire, la Cour suprême a reconnu que le maintien dans le système de justice pénale d'une personne qui demeurera probablement inapte à subir son procès pendant toute sa vie et qui ne représente plus un danger important pour la sécurité du public viole l'article 7 de la Charte des droits. La cour a accordé un délai d'un an au Parlement pour modifier la loi. C'est en réponse à cette demande que le projet de loi C-10 propose un processus nouveau assez complexe dans son article 672.851.

Je rappelle que les membres des commissions d'examen possèdent les connaissances spécialisées en matière juridique et médico-légale qu'il faut avoir pour s'occuper des accusés jugés inaptes à subir leur procès. Les statistiques montrent que les tribunaux renvoient ces questions aux commissions d'examen dans la grande majorité des cas. C'est pourquoi nous recommandons que pour les quelques cas, dont le nombre augmente néanmoins, où un témoignage d'expert semble indiquer que l'accusé ne sera jamais apte à subir son procès et qu'il ne présente plus un danger important pour la sécurité du public, un texte législatif attribue à la commission d'examen le pouvoir d'ordonner la libération inconditionnelle de l'accusé ou de suspendre l'instance.

Nous pensons que cette approche serait beaucoup moins complexe, plus rapide et beaucoup plus humaine qu'un processus qui soumet l'accusé, atteint peut-être d'une forme de démence comme celle d'Alzheimer, à une évaluation et à une procédure judiciaire supplémentaires. Il n'y a aucun doute dans notre esprit que le Parlement peut accorder ce pouvoir et nous rappelons au comité que, de toute façon, ce genre d'ordonnance serait susceptible d'appel.

J'aimerais maintenant passer à la question de la participation et du rôle des victimes aux audiences des commissions d'examen. Les dispositions du projet de loi C-10 relatives aux victimes ont soulevé de nombreuses discussions. Personne ne conteste qu'il convient de faire participer les victimes aux audiences des commissions d'examen. Cependant, dans leur libellé actuel, les dispositions sur les victimes prêtent à confusion et pourraient même être, d'après moi, incompatibles entre elles. Je mentionne, par exemple, le paragraphe 672.5(13.2). Cette disposition pourrait être interprétée comme si elle exigeait que soient avisées les victimes dans le seul cas où la commission a effectivement ordonné une évaluation aux termes des dispositions que j'ai mentionnées auparavant.

Ce libellé limite, peut-être involontairement, l'intention du législateur à l'égard des droits des victimes. Nous estimons qu'il serait souhaitable de restructurer et de reformuler les dispositions relatives aux victimes en vue d'en préciser la portée, en indiquant notamment si elles doivent vraiment s'appliquer rétroactivement.

Furthermore, in light of some of the difficult implementation issues that these provisions will raise for the review boards, such as identifying and locating historic victims of crimes that may have been committed 10, 15, 20 or 30 years ago, we would recommend that the provisions not be proclaimed in force for a further three- to six-month period to allow for a planned and orderly transition process.

It may seem like a small issue, but the matter of court exhibits troubles us. Bill C-10 requires that all court exhibits filed at a trial or a court-martial be transferred to a review board when an accused is found unfit to stand trial or not criminally responsible. This is simply unworkable and dangerous. A review board has no capacity to become the secure repository for weapons, dangerous substances or tissue or fluid samples, nor do we need such evidence for our future-oriented risk assessment task. A list of court exhibits and the ability to obtain photocopies thereof would adequately meet the board's needs. I ask the senators to please give serious reconsideration to this issue.

Finally, with respect to lesser procedural matters, Bill C-10 contains a number of welcome procedural as well as substantive innovations. Honourable senators should bear in mind that, due to relatively low caseloads in some areas, review boards in most, but not all, jurisdictions are composed of part-time members and even chairpersons.

In some provinces, the chairperson's role is assigned to a sitting judge. Members of the board may reside in any part of a particular province. To schedule and convene actual hearings for simply procedural matters by panels of three, or, as is done in some provinces, panels of five persons or members, is costly and logistically challenging.

Therefore, we strongly recommend that review board chairpersons, who must be qualified to be judges in any event under the Criminal Code, be given the authority to determine and rule on some of the new and existing interlocutory or procedural matters, including the ordering of assessments, the granting of adjournments, adding parties to review board proceedings, assigning counsel for an accused, initiating new hearings and providing notification to victims of their rights.

Such matters are well within the capacities of review board chairs and could be handled far more expeditiously by the chair sitting as a judge alone in chambers. The code already provides for some actions to be taken by the chair alone, such as the exercise of Inquiries Act powers, ordering an unfit accused back to court, allowing an accused to be absent during a hearing and issuing a subpoena.

En outre, compte tenu des difficultés de mise en œuvre que poseront ces dispositions pour les commissions d'examen, notamment puisqu'elles devront identifier et retrouver les victimes de crimes anciens (qui pourraient avoir été commis il y a 10, 15, 20 ou 30 ans), nous recommandons que leur entrée en vigueur soit reportée de trois à six mois de façon à pouvoir aménager un processus de transition planifié et ordonné.

Certains estimerait qu'il s'agit d'un aspect mineur mais la question des pièces produites devant les tribunaux nous inquiètent. Le projet de loi C-10 oblige à remettre à la commission d'examen qui prend en charge l'accusé déclaré inapte à subir son procès ou non criminellement responsable, toutes les pièces déposées au procès. Cette opération est tout simplement irréalisable et dangereuse. Les commissions d'examen n'ont pas les moyens d'entreposer de façon sécuritaire les armes, les substances dangereuses, les échantillons de tissus ou de liquides, et elles n'ont pas besoin de ces preuves pour évaluer les risques que peuvent poser les accusés à l'avenir. Une liste des pièces soumises aux tribunaux et la possibilité d'en obtenir des photocopies répondraient parfaitement aux besoins des commissions d'examen. J'invite les sénateurs à examiner attentivement cet aspect.

Enfin, pour ce qui est des aspects procéduraux moins importants, le projet de loi C-10 contient un certain nombre de dispositions novatrices tant procédurales que substantielles. Il convient de rappeler aux sénateurs qu'en raison du petit nombre d'affaires qui leur sont confiées dans certaines régions, les commissions d'examen sont composées, dans la plupart des provinces et territoires mais pas toutes, de membres et même de présidents à temps partiel.

Dans certaines provinces, le rôle de président est attribué au juge saisi. Les membres de la commission peuvent résider dans n'importe quelle région de la province. Sur le plan logistique, il est coûteux et complexe de fixer le calendrier des audiences de la commission et de convoquer des formations composées de trois, ou dans certaines provinces, cinq membres, pour s'occuper d'aspects procéduraux.

C'est pourquoi nous recommandons vivement au comité d'accorder aux présidents des commissions d'examen, qui doivent de toute façon être des juges aux termes du Code criminel, le pouvoir de se prononcer sur certaines questions interlocutoires ou procédurales, notamment les ordonnances d'évaluation, l'octroi des ajournements, l'ajout de parties à l'instance devant la commission d'examen, la désignation d'un avocat à l'accusé, la tenue d'une nouvelle audience et la tâche d'informer les victimes de leurs droits.

Les présidents des commissions d'examen sont parfaitement capables de s'occuper de ces questions qui pourraient être réglées de façon beaucoup plus rapide par le président siégeant en qualité de juge seul dans son cabinet. Le code autorise déjà le président à prendre seul certaines décisions, comme celle d'exercer les pouvoirs que lui attribue la Loi sur les enquêtes, le renvoi de l'accusé inapte à subir son procès devant un tribunal, le fait d'autoriser l'accusé à s'absenter au cours d'une audience et la délivrance des assignations à témoigner.

In closing, honourable senators may be aware that the review boards have previously offered some of these observations and recommendations. With respect, as those judges and adjudicators who are, in the words of the honourable chief justice, charged with that most difficult task of predicting future human behaviour, we are puzzled that our recommendations, which are based on our daily experience and are honestly intended to further this bill's objectives, appear to have had far less influence than those of other stakeholders, including prosecutors and interest groups.

I am happy to answer any questions.

The Chairman: Thank you, Mr. Walter.

[Translation]

The Chairman: We have heard from witnesses who have assured us they had serious reservations about the presentation of victim impact statements at a review board hearing. According to those individuals, that is not the appropriate place to proceed with a victim impact statement. They have contended that hearings cannot help victims in any therapeutic way, that the accused has not yet been convicted, and that the boards must examine the present risk, not past conduct. Could we have your comments on the appropriateness of the system proposed by this bill as regards victim impact statements?

[English]

Mr. David Griffin, Executive Officer, Canadian Professional Police Association: Generally speaking, we believe that the provisions under this particular section of the Criminal Code should reflect what is occurring in the other criminal processes, such as parole hearings, trials, sentencing hearings, et cetera, where we involve the victims in the process to ensure that, first, the tribunal that is making a decision has afforded the victims an opportunity to put their views on the record and have those views considered. It is also important that that part of the process then allow the victim to understand what is taking place.

We are not suggesting that a tribunal or, in this case, a review board should be bound by the views of a victim. We are dealing here with a very sophisticated process. It is an interesting balance between medicine and law in terms of determining the status of the accused.

The victim may often be a family member who has some knowledge of what is going on in this person's life, even since the time that the original incident occurred. It is also important for the victim to understand the process and to understand why the accused may be released back into the community, or why the tribunal or, in this case, the review board is making the decision that it is.

Pour terminer, les honorables sénateurs savent peut-être que les commissions d'examen leur ont déjà présenté un certain nombre de ces observations et recommandations. Nous sommes des juges et des décideurs à qui l'on a confié, comme l'a déclaré l'honorable juge en chef, la tâche très difficile de prédire le comportement d'une personne donnée et nous sommes un peu surpris que les recommandations que nous vous avons présentées, qui sont fondées sur notre expérience quotidienne et qui ont vraiment pour but de faciliter la réalisation des objectifs du projet de loi, semblent avoir une influence beaucoup plus faible que celles qu'ont proposé d'autres intéressés, notamment les poursuivants et les groupes d'intérêt.

Je serais heureux de répondre à vos questions.

La présidente : Merci, monsieur Walter.

[Français]

La présidente : Nous avons entendu des témoins qui nous ont assurés qu'ils avaient de sérieuses réserves quant à la présentation de la déclaration de la victime lors de l'audition d'une commission d'examen. Selon ces personnes, ce n'est pas l'endroit approprié pour procéder à une déclaration de la victime. Ils ont soutenu que les audiences ne peuvent en rien aider les victimes au niveau thérapeutique, que l'accusé n'a pas encore été déclaré coupable, que les commissions doivent examiner les risques actuels et non la conduite passée. Pourrions-nous avoir vos commentaires sur l'à-propos du régime proposé par ce projet de loi en ce qui a trait aux déclarations de la victime?

[Traduction]

M. David Griffin, agent exécutif, Association canadienne de la police professionnelle : D'une façon générale, nous pensons que les dispositions de cet article du Code criminel devraient refléter ce que prévoient les dispositions qui touchent d'autres étapes du processus pénal comme les audiences relatives à la libération conditionnelle, les procès, les audiences sur sentence, et cetera, dans lesquels la participation des victimes visent à assurer, premièrement, que le tribunal accorde aux victimes la possibilité de présenter leurs points de vue officiellement et que ce point de vue soit pris en compte. Il est également important que ce processus permette également à la victime de comprendre ce qui se passe.

Nous ne proposons pas que le tribunal ou, comme ici, la commission d'examen, soit liée par le point de vue de la victime. Il s'agit là d'un processus très complexe, qui cherche à établir un équilibre entre la médecine et le droit pour décider ce qui convient à l'accusé.

Il arrive souvent que la victime soit un membre de la famille de l'accusé qui sait ce qui se passe dans la vie de ce dernier, depuis le moment où l'acte initial a été commis. Il est également important que la victime comprenne le processus et qu'elle comprenne pourquoi l'accusé pourrait être libéré dans la collectivité ou pourquoi le tribunal ou, ici, la commission d'examen, décide de le faire.

We support the inclusion and recognition of victims in this proposed legislation. We recognize it will put some onus on the review boards to ensure that victims are notified and contacted. However, it also puts some onus on the victims to provide information on where they can be notified or to express an interest in receiving that notification. Ultimately, we think it strengthens the system on behalf of the accused, but also in the interests of making the right decisions and ensuring that victims are looked after.

[Translation]

Mr. Cannavino: As my colleague said, the information the victim will be able to give is left to the board's assessment. It may be relevant and it may enable both the victim and the accused to understand the nature of the action and its effects on the victim, and, in a number of cases, it helps both the victim and the accused to realize the scope of actions taken. Once again, it is not compelling for the board and it is up to the committee to assess the elements that are added by that statement.

[English]

Mr. Walter: I think that I would be authorized to say on behalf of the review boards that we have somewhat reluctantly made our peace with these provisions. We were not always in favour.

The committee should know that the tabling of victim impact statements has been in the code since about 1997. As currently drafted, the provisions require that we consider a victim impact statement at the first hearing in every case for the purposes of our risk assessment. We think that is quite appropriate. We would continue to support all of the provisions that are here now in terms of giving notice, making sure people have a right to actually come and read those statements.

If I could gauge the mood of my colleagues, in fairness, we would prefer that it be confined to the first hearing as opposed to year after year. At some point, we do question the relevance of the same kind of statement of harm to a future-oriented risk assessment. However, as I say, subject to the drafting, we have made our peace with these provisions.

For example, when it comes to drafting, I do have some difficulty with the proposed section that says the review board shall inquire of the prosecutor whether the victim of the offence has been advised of the opportunity to prepare a statement. I am just not sure what such an inquiry serves. If I phone up the prosecutor and say "We will have a hearing for Mr. Smith next week, have you advised the victim of the opportunity," and the prosecutor says yes or no, there is no outcome. There is no consequence to that; it is simply an inquiry. I am not sure what to do with it at a case-management operational level.

Nous sommes favorables aux dispositions du projet de loi qui prévoient la participation des victimes et qui reconnaissent leur statut. Nous admettons que cela va imposer aux commissions d'examen la tâche de veiller à ce que les victimes soient informées et averties de ce qui se passe. Ces dispositions exigeront également des victimes qu'elles fournissent des renseignements permettant de les rejoindre ou qu'elles expriment le souhait d'être informées de ce genre de chose. En fin de compte, nous pensons que ce projet de loi va non seulement renforcer le respect des droits de l'accusé, mais aussi la qualité des décisions et la prise en compte des besoins des victimes et l'obligation d'informer les victimes.

[Français]

M. Cannavino : Comme le disait mon collègue, l'information que la victime sera en mesure de donner est laissée à l'appréciation du comité. Cela peut être pertinent et cela permet autant à la victime qu'à l'accusé de comprendre la nature, les effets sur la victime du geste posé et dans plusieurs cas, cela aide autant la victime que l'accusé lui-même à réaliser l'ampleur des gestes posés. Encore une fois, ce n'est pas contraignant pour le comité et c'est au comité d'apprécier les éléments qui sont ajoutés par cette déclaration.

[Traduction]

M. Walter : Je pense pouvoir vous dire, au nom des commissions d'examen, que nous avons facilement accepté, avec certaines réticences, ces dispositions. Nous n'avons pas toujours été favorables à ces dispositions.

Le comité sait certainement que le code prévoit depuis 1997 environ le dépôt des déclarations de la victime. Selon leur libellé actuel, ces dispositions obligent les commissions d'examen à prendre en compte la déclaration de la victime chaque fois qu'elles procèdent à l'évaluation du risque que pose l'accusé. Nous pensons que cela est tout à fait approprié. Nous sommes définitivement en faveur de toutes les dispositions qui accordent aux victimes le droit d'être informées de la tenue des audiences et celui de faire elles-mêmes lecture de leurs déclarations.

Je pense toutefois que mes collègues préféreraient que ces mesures soient limitées à la première audience et ne soient pas applicables à toutes les audiences annuelles. À un moment donné, nous nous posons des questions sur la pertinence de lire le même genre de déclaration au cours d'une audience axée sur l'évaluation du risque futur que représente le détenu. Cependant, comme je l'ai dit, sous réserve de leur formulation, je peux vous dire que nous acceptons ces dispositions.

Par exemple, je ne vois pas très bien l'intérêt de l'article qui oblige la commission d'examen à demander au poursuivant si la victime d'une infraction a été informée de son droit de préparer une déclaration. Je ne vois pas très bien à quoi peut servir ce genre de demande. Si j'appelle le poursuivant et que je lui dise que nous allons entendre la semaine prochaine M. Smith et que je lui demande s'il a informé la victime de la possibilité de présenter une déclaration et qu'il me réponde oui ou non, il n'y a pas de suivi. Il n'y a pas de suite possible à une telle demande, c'est une simple question. Je ne vois pas très bien comment intégrer cette disposition au processus de gestion des cas.

Similarly, in the proposed section that I read to you on receiving an assessment report, an assessment report is a defined term. An assessment report only applies when it has actually been ordered by the review board. If, as I have said, that power will be used very infrequently, then that would limit the times when the victim must actually be given notice, which I think narrows the intent somewhat.

It seems to me that Parliament intended that victims always be given the opportunity to receive notice of these hearings, at least in the first instance, to come forward and provide a statement. The entire proposed section, as it is drafted, imports a degree of prejudgment from outside of the hearing process, which I think flies in the face of the Charter and of *Winko*.

I have done a lot of work analyzing it. I have sent it out to all of my colleagues across the country, and we are actively working to implement these provisions in the spirit in which I hope they are intended.

[Translation]

The Chairman: Bill C-10 provides for certain police options when arresting an accused, and if the peace officer has grounds to believe it is in the public interest, he may refuse to release that accused. In your view, does Bill C-10 give law enforcement agencies enough flexibility to take into custody an accused who is suffering from a mental disorder and who is suspected of having violated an order for assessment?

Mr. Cannavino: From the comments we have received, we think the bill meets those needs and provides that flexibility. As I said in my remarks, the amendments that have been made since our presentation confirm our association's position on Bill C-10.

[English]

Senator Callbeck: Thank you for coming. I have a question on the power to order assessments. You mentioned that the bill is very narrow and lists only four situations where that can be done. Can you give examples of situations where you think an order for assessment might be necessary that would not be covered in those four?

Mr. Walter: Currently, the provisions contemplate ordering an assessment when a person is permanently unfit and will be sent back to the court for an inquiry to stay; when a new transferee comes from another province where no assessment is available or has not been done in the last 12 months. I can think of using a psychologist to conduct a personality assessment to determine a personality disorder that is not strictly a psychiatric condition; IQ tests to determine whether the person is suffering from a cognitive disorder or impairment that renders that person difficult to manage in the community; fetal alcohol syndrome and effect assessments, which are very

De la même façon, dans l'article que je vous ai lu au sujet des rapports d'évaluation, il est précisé que le rapport d'évaluation est une expression qui est définie. Le rapport d'évaluation désigne uniquement celui qui a été ordonné par la commission d'examen. Si, comme je l'ai dit, ce pouvoir est utilisé très rarement, cela limitera d'autant les cas où il y a lieu d'avertir la victime, ce qui n'était peut-être pas l'intention à l'origine de cette disposition.

Il me semble que le législateur voulait que les victimes aient toujours la possibilité d'être informées de ces audiences, et au moins au cours de la première, celle de présenter une déclaration. L'article proposé, tel que rédigé, fait référence à des éléments qui ne font pas partie de l'audience, ce qui me paraît contraire à la charte et à l'arrêt *Winko*.

J'ai longuement étudié ces dispositions. Je les ai envoyées à tous mes collègues et nous recherchons activement le moyen de mettre en œuvre ces dispositions dans l'esprit dans lequel elles ont, je l'espère, été adoptées.

[Français]

La présidente : Le projet de loi C-10 prévoit certaines options pour la police au moment de l'arrestation d'un prévenu et l'agent de la paix peut, s'il a des motifs de croire que c'est dans l'intérêt public, refuser de remettre en liberté cet accusé. À votre avis, le projet de loi C-10 donne-t-il suffisamment de flexibilité aux forces de l'ordre pour prendre en charge un accusé atteint de troubles mentaux et qui est soupçonné d'avoir contrevenu à une ordonnance d'évaluation?

M. Cannavino : Dans les commentaires que nous avons reçus, nous pensons que le projet de loi répond aux besoins et donne cette latitude. Comme je le disais dans mon allocution, les amendements qui ont été apportés depuis notre présentation viennent confirmer la position de notre association à l'égard du projet de loi C-10.

[Traduction]

Le sénateur Callbeck : Merci d'être venus. J'aurais une question sur le pouvoir d'ordonner des évaluations. Vous avez mentionné que le projet de loi est très restrictif et n'énumère que quatre cas dans lesquels cela est possible. Pouvez-vous nous donner des exemples de situations qui ne seraient pas couvertes par ces quatre cas et dans lesquelles il vous paraîtrait nécessaire d'ordonner une évaluation?

M. Walter : À l'heure actuelle, ces dispositions permettent d'ordonner une évaluation lorsqu'une personne qui a été reconnue inapte de façon permanente est renvoyée devant le tribunal pour qu'elle statue sur l'opportunité de suspendre l'instance; lorsqu'un accusé est transféré d'une autre province et qu'il n'a pas fait l'objet d'une évaluation ou que celle-ci remonte à plus de 12 mois. J'aimerais pouvoir demander à un psychologue d'effectuer une évaluation de la personnalité de l'accusé pour voir s'il souffre de troubles de la personnalité qui ne constituent pas à strictement parler une maladie psychiatrique; des tests de QI pour savoir si la personne est atteinte d'un trouble cognitif ou d'un

relevant in some provinces. My colleague in the Yukon tells me practically every person on their caseload suffers from fetal alcohol effect.

The way it is currently framed appears to imply that we are only conducting psychiatric assessments. For example, simply ordering up a risk assessment that may or may not be a part of the so-called mental condition, as it is currently framed, of the accused is central to our mandate. It is the prediction of risk. There are times when the reports we get from psychiatrists are simply inadequate in that respect.

The provisions are a little narrow, as they seem to be confined to those three or four specific instances. In most instances, I must commend the forensic psychiatric system, at least in our province. We always have reports prepared for the review board ready for distribution in advance of the hearing so all parties have a chance to cross-examine the maker. We rarely have a difficulty with this issue. Where it is necessary and critical to our risk assessment function, we should have a power to order it.

Senator Milne: Mr. Walter, you raised a red flag on page 10 of your presentation where you spoke about the transfer of court exhibits. On page 5, lines 29 and 30 in the bill, where this transfer is mentioned, it is, "and all exhibits filed with it, to the Review Board that has jurisdiction..."

I find your arguments here, that you do not have the capacity to store and retain items properly, compelling. My question involves the police as well. Presently, these exhibits are stored, I assume, by the police forces and courts that have the jurisdiction. Do courts have the ability to store these properly, including body tissue samples?

Mr. Griffin: Yes.

Senator Milne: Why do they expect a review board will have the same capacity? This is a pretty expensive procedure we are talking about.

Mr. Walter: It is not only expensive, senator, but it strains our resources. The courts have secure lockups, clerks and courthouses in every section of the province. I have one office floor for the case management of the entire province. We just do not have this particular capacity.

Senator Milne: Madam Chairman, this is a serious matter. We must look into it, get some answers and make some recommendations about that. This is a matter of the correct storage of materials that may be absolutely necessary in the future.

Mr. Cannavino: It is more than the space. It is the security of those exhibits.

handicap qui rendrait contre-indiquée sa libération dans la collectivité; l'évaluation du syndrome de l'alcoolisme fœtal et de ses effets, qui sont des aspects très importants dans certaines provinces. Mon collègue du Yukon me dit que presque tous les accusés dont il s'occupe souffrent des effets de l'alcoolisme fœtal.

La façon dont cette disposition est rédigée actuellement semble laisser entendre que nous n'effectuons que des examens psychiatriques. Par exemple, l'évaluation d'un risque qui ne fait pas nécessairement partie de ce qu'on appelle l'état mental, selon la formulation actuelle de ces dispositions, de l'accusé est un élément essentiel de notre mission. Il s'agit de prédire la dangerosité. Il arrive que les rapports que nous remettons les psychiatres soient tout à fait insuffisants sur ce point.

Ces dispositions sont un peu étroites parce qu'elles semblent se limiter à ces trois ou quatre cas précis. Dans la plupart des cas, je suis fier de notre système de psychiatrie médico-légale, du moins celui de notre province. Nous recevons toujours les rapports suffisamment à l'avance pour qu'ils puissent être distribués à toutes les parties qui peuvent ainsi préparer le contre-interrogatoire de leur auteur. Cela nous pose rarement des problèmes. Lorsqu'un tel examen est nécessaire pour que nous puissions exercer notre fonction d'évaluation de la dangerosité, nous devrions avoir le pouvoir de l'ordonner.

Le sénateur Milne : Monsieur Walter, vous signalez un aspect important à la page 10 de votre mémoire dans lequel vous parlez du transfert des pièces à conviction. À la page 5, aux lignes 29 et 30 du projet de loi, qui parlent de cette transmission, on peut lire « tous autres renseignements et pièces... [sont transmis] à la commission d'examen compétente... »

Je trouve tout à fait convaincant votre argument selon lequel vous n'avez pas les moyens d'entreposer correctement ce genre d'objets. Ma question s'adresse également aux services de police. J'imagine qu'à l'heure actuelle, ces pièces sont entreposées par les services de police et par les tribunaux compétents. Les tribunaux ont-ils les moyens d'entreposer ces objets correctement, notamment les échantillons de tissus corporels?

M. Griffin : Oui.

Le sénateur Milne : Comment se fait-il que l'on s'attende à ce qu'une commission d'examen dispose des mêmes moyens? Nous parlons ici d'une opération assez coûteuse.

M. Walter : Elle n'est pas seulement coûteuse, sénateur, mais elle constitue également un fardeau pour nos ressources. Les tribunaux disposent de locaux sécurisés, de greffiers et de palais de justice dans les différentes régions de la province. Je dispose d'un étage de bureaux pour la gestion des cas pour toute la province. Nous n'avons tout simplement pas les moyens de nous occuper de ce genre de choses.

Le sénateur Milne : Madame la présidente, c'est un aspect grave. Nous allons devoir l'examiner, obtenir des réponses et formuler des recommandations à ce sujet. Il s'agit d'entreposer correctement des objets qui peuvent être appelés à jouer un rôle très important à l'avenir.

M. Cannavino : Ce n'est pas qu'une question de locaux. Il faut également assurer la sécurité de ces pièces à conviction.

Senator Milne: Precisely. If they are sitting unguarded in an unlocked space with nobody watching them, who might gain access to them and tamper with them?

Senator Andreychuk: I want to pick up on the exhibits, Mr. Walter. Which exhibits do you use? Do you ever use the physical exhibits, or are you talking of assessments and documents of that variety?

Mr. Walter: That is an excellent place to start. You are absolutely right. What the review board needs is the psychiatric evidence that is filed with the court, the police reports and the reports to Crown counsel outlining the investigation. For example, we have in our possession a book on Satanism that a particular accused was carrying around or living by. We need the transcript of the court hearing where the accused is actually given the verdict of unfit to stand trial or not criminally responsible.

Beyond that, we simply do not need physical exhibits because the act has been proven. The crime has been committed, and now we are taking jurisdiction in order to look into the future and determine whether the accused remains a threat and how he or she can be managed safely, first in hospital and then eventually back in the community.

Your question is absolutely to the point. We simply have no use for this material, and should we ever want to see it, I can certainly approach the clerk of the court. I have in my possession forensic photographs that would keep me up nights if I were to look at them every year before a hearing. There is simply no purpose, after a certain period of time, to us having those. Some would argue we did not even need them for the first hearing.

Senator Andreychuk: Can this not be handled by way of protocol? In other words, we do not really know what a review board needs. You have given me one example. A book is a physical exhibit and you had some interest in it. Can this not be handled by a protocol that you are entitled to see all exhibits, but you could signal which ones you want by ticking off a list? The rest would be retained in the court. Therefore, theoretically, you are entitled to them all, but practically, you would not be housing all the exhibits. Is that not the way to go about it?

Mr. Walter: Exactly, senator, and that is the practice now.

Senator Andreychuk: I do not see how the bill would change that. Would you not just have to reinstate the protocols?

Mr. Walter: The way the proposed section your colleague referred to is worded now, it says the court shall send without delay — and this would be an important message to remind courts that they have to get this material to us — the transcript of the

Le sénateur Milne : Tout à fait. S'ils sont entreposés dans des locaux qui ne sont pas fermés à clé, s'il n'y a pas de surveillance, n'importe qui pourrait y avoir accès et les altérer.

Le sénateur Andreychuk : J'aimerais poursuivre sur le sujet des pièces, monsieur Walter. Quelles pièces utilisez-vous? Vous servez-vous parfois de preuves réelles ou parlez-vous plutôt des évaluations et des documents?

M. Walter : Voilà une excellente façon d'aborder cette question. Vous avez tout à fait raison. Les commissions d'examen ont besoin des preuves psychiatriques déposées au tribunal, des rapports de police et des rapports du procureur de la Couronne au sujet de l'enquête qui a été effectuée. Par exemple, nous avons en notre possession un livre sur le satanisme qu'un accusé conservait avec lui et dont il s'inspirait pour agir. Nous avons besoin du compte rendu de l'audience du tribunal au cours de laquelle l'accusé a reçu le verdict d'inapte à subir son procès ou de non criminellement responsable.

Pour le reste, nous n'avons absolument pas besoin des preuves réelles parce que l'acte a été établi. Le crime a été commis et nous prenons ensuite en charge le dossier pour examiner l'avenir et décider si l'accusé constitue toujours un danger et s'il est possible de le garder en sécurité d'abord dans un hôpital, et ensuite, éventuellement le libérer dans la collectivité.

Votre question est tout à fait pertinente. Ces preuves ne nous sont d'aucune utilité et si jamais nous voulions les examiner, nous pourrions toujours nous adresser au greffier du tribunal. J'ai en ma possession des photographies médico-légales qui m'empêcheraient de dormir si je devais les regarder tous les ans avant l'audience. Après un certain temps, nous n'avons aucune raison d'avoir ce genre de choses en notre possession. Certains diraient même que nous n'en avons même pas besoin pour la première audience.

Le sénateur Andreychuk : Ne pourrait-on pas régler cette question en adoptant un protocole d'entente? Autrement dit, nous ne savons pas vraiment ce dont ont besoin les commissions d'examen. Vous m'avez donné un exemple. Un livre est une preuve réelle et il vous intéressait pour une raison bien précise. Ne serait-il pas possible de régler cette difficulté en adoptant un protocole qui vous donne le droit d'examiner toutes les pièces, tout en ne retirant que celles dont vous avez besoin en l'indiquant sur une liste? Les autres pièces pourraient être conservées par le tribunal. Par conséquent, en théorie, vous auriez le droit d'obtenir toutes ces pièces mais en pratique, ce ne serait pas à vous de les entreposer. Ne serait-ce pas la bonne façon de procéder?

M. Walter : Exactement, sénateur, et c'est la pratique qui est suivie actuellement.

Le sénateur Andreychuk : Je ne vois pas pourquoi le projet de loi changerait quoi que ce soit. Ne suffirait-il pas d'adopter à nouveau ces protocoles?

M. Walter : La façon dont est rédigé l'article auquel votre collègue a fait allusion indique que le tribunal est tenu de faire parvenir... sans délai... — et cela rappellera aux tribunaux qu'ils sont obligés de nous envoyer ces preuves — tout procès-verbal

proceedings, any other documents related to the proceedings and all exhibits filed. It is no longer a question of discretion. It is now mandatory that the court send all exhibits to the review board.

Senator Andreychuk: I am still saying that you could come to an understanding as to how both the courts and the review boards will interpret that proposed section, and that would be that the courts will be ready, willing and able to send you the material, but they do not necessarily have to physically transport it to you unless you signal that.

Mr. Walter: I hope the court would be open to that. When I see the word "shall" in a legislative provision, I feel that puts an onerous mandate on the courts and may lead them to believe there is no discretion here.

Senator Andreychuk: Just out of curiosity, when do you destroy records?

Mr. Walter: We never destroy records, senator. When an accused is deceased or gains an absolute discharge from our jurisdiction, the tape recordings of the hearings, the transcripts and all of the evidence files that have been gathered over time are, after about a year, put off-site into secure storage. They are held as any other government documents would be, for perhaps 100 years.

Therefore, they are always retrievable. I have lots of researchers for DOJ pulling out files from the early 1990s for research purposes. However, we send them off-site after a time once our jurisdiction has ceased.

Senator Andreychuk: We have heard other witnesses say that victims have no role to play because the accused person found to be not criminally responsible is really not a convicted person; there is no victim in the criminal law sense.

You have made the case that the victims have a role to play. They may know the accused. They may have an ongoing relationship because they are a family member.

Do you think that you have enough authority to restrict the use of victim statements if they could be detrimental to the person suffering from the mental disability? We were told that the victim statements could be contrary to recovery or ongoing treatment.

Have you had hearings where that has been the case, or do you find the victim involvement helpful?

Mr. Walter: Not that many victims want to come forward. As it is currently phrased, and it has been in the code since 1997, once we hear from victims or receive a victim impact statement, we are to consider it to the extent the statement is relevant to the criteria set out in 672.54. That is the risk assessment section. That

ainsi que tout autre renseignement et pièce qui se rapportent à l'instance. Il n'est plus question de pouvoir discrétionnaire. Le tribunal est désormais tenu d'envoyer toutes les pièces à la commission d'examen.

Le sénateur Andreychuk : Je continue à penser que vous pourriez certainement vous entendre avec les tribunaux au sujet de la façon d'interpréter cet article et pour que les tribunaux acceptent de vous envoyer ces pièces mais qu'ils ne soient pas nécessairement obligés de vous les remettre physiquement, sauf lorsque vous le demandez.

M. Walter : J'espère que le tribunal accepterait ce genre d'arrangement. Mais lorsque je vois l'expression « est tenu de » dans une disposition législative, je pense que cela impose aux tribunaux une lourde obligation qui peut les amener à penser qu'ils ne disposent d'aucun pouvoir discrétionnaire dans ce domaine.

Le sénateur Andreychuk : Je suis curieuse, à quel moment décidez-vous de détruire les dossiers?

M. Walter : Nous ne les détruisons jamais, sénateur. Lorsque l'accusé décède ou obtient une libération inconditionnelle, les enregistrements audio des audiences, les transcriptions et tous les dossiers qui ont été accumulés au cours des années sont envoyés, un an après environ, dans un site d'entreposage sécuritaire. Ils sont conservés comme les autres documents du gouvernement, pendant je crois 100 ans.

Il est donc toujours possible d'y avoir accès. Il y a beaucoup de chercheurs du ministère de la justice qui examinent des dossiers remontant au début des années 1990 pour faire des études. Nous pouvons toutefois les envoyer dans ces sites d'entreposage lorsque nous sommes dessaisis d'un dossier.

Le sénateur Andreychuk : D'autres témoins nous ont dit que les victimes n'avaient aucun rôle à jouer dans ce domaine parce que l'accusé qui a été déclaré non criminellement responsable n'a en fait pas été déclaré coupable; il n'y a pas de victime au sens pénal.

Vous soutenez que les victimes ont un rôle à jouer. Elles connaissent parfois l'accusé. Elles entretiennent parfois des liens avec lui parce que c'est un membre de leur famille.

Pensez-vous que vous avez le pouvoir de restreindre l'utilisation que l'on peut faire de la déclaration de la victime dans le cas où cette déclaration pourrait avoir un effet préjudiciable sur la personne atteinte de troubles mentaux? On nous a dit que les déclarations de la victime avaient parfois un effet négatif sur les possibilités de guérison ou sur le traitement.

Avez-vous déjà tenu des audiences où cela était le cas ou pensez-vous qu'il est utile que les victimes participent à ces audiences?

M. Walter : Il n'y a pas tant de victimes qui veulent intervenir. Selon la formulation actuelle, et cette disposition existe dans le code depuis 1997, lorsque la victime communique avec le tribunal ou que nous recevons une déclaration de la victime, nous devons en tenir compte dans la mesure où la déclaration se rapporte aux

is the core of the criteria we are to consider, so that section will remain. It is just that it now has to be done at every hearing. We do not have a problem with that.

I have not had an experience where receiving and sharing a victim impact statement has been destabilizing to an accused. I have seen altercations outside of the hearing room that were not terribly pleasant. I think those are unusual and should not be generalized from.

The way it is framed, that we receive victim impact statements and we consider them, is quite appropriate. There are also some caveats in the drafting — we should allow the victim to read the statement unless it is contrary to the proper administration of justice. Those words give a degree of discretion to the review board to call a halt if things are going off the rails.

Senator Joyal: Welcome. My first question is for Mr. Walter. When you made your presentation you referred to an aspect of the process that, and I quote you, “might fly in the face of the Charter.” I do not recall when you used that. Perhaps it was in dealing with victim statements.

Mr. Walter: Yes, victim statements, 672.5(13.2).

Senator Joyal: Yes. Could you expand on your views of the conflict with the Charter?

Mr. Walter: It reads:

On receiving an assessment report, the court or Review Board shall determine whether, since the last time the disposition in respect of the accused was made or reviewed there has been any change in the mental condition of the accused that may provide grounds for discharge of the accused under 672.54(a) or (b) and, if there has been such a change, the court or Review Board shall notify every victim of the offence that they are entitled to file a statement in accordance with subsection (14).

It seems to me the wording of this proposed section implies that when we get evidence in preparation for an annual hearing, I am supposed to review it before the hearing. I do prepare for the hearing, do not get me wrong, but I am supposed to review it and make some determination about whether it could have a different outcome. That seems to be the central task of a hearing and should not be done in advance. That is where I am afraid that a pre-consideration or a prejudgment is called for almost. *Winko* says we must examine every outcome in every decision and every hearing. Even if an accused does not ask for an absolute discharge, it must be considered by a review board at every hearing as the least restrictive and least onerous disposition.

This implies a prejudgment outside of the context of the actual hearing, which concerns me in terms of the Charter. That was the issue I was trying to identify.

critères énoncés dans l'article 672.54. C'est l'article qui traite de l'évaluation du risque. Ce sont là les critères essentiels dont nous devons tenir compte, de sorte que cet article demeure en vigueur. La différence est qu'il faut maintenant le faire à chaque audience. Cela ne nous pose aucun problème.

D'après mon expérience, je n'ai jamais reçu une déclaration de la victime qui ait eu un effet déstabilisant sur l'accusé. J'ai assisté à des disputes à l'extérieur de la salle d'audience qui étaient loin d'être agréables. Je pense néanmoins que cela est inhabituel et qu'il ne faudrait pas généraliser.

La façon dont cette disposition est formulée, qui prévoit que nous devons prendre en compte les déclarations de la victime qui nous sont transmises, est tout à fait appropriée. La formulation contient également certaines réserves — nous devons autoriser la victime à lire sa déclaration sauf si cela nuit à l'administration de la justice. Cela donne une certaine latitude à la commission d'examen qui peut mettre fin à la lecture en cas de besoin.

Le sénateur Joyal : Bienvenue. Ma première question s'adresse à M. Walter. Lorsque vous avez présenté votre exposé, vous avez dit qu'il y avait un aspect du processus qui, et là je vous cite — « est peut-être contraire à la charte ». Je ne me souviens pas exactement du moment où vous avez déclaré cela. Il s'agissait peut-être des déclarations de la victime.

M. Walter : Oui, des déclarations de la victime, 672.5(13.2).

Le sénateur Joyal : Oui. Pourriez-vous nous en dire davantage sur le conflit qui existe entre cette disposition et la charte?

M. Walter : Elle se lit ainsi :

Le tribunal ou la commission d'examen qui reçoit un rapport d'évaluation détermine si, depuis la date de la décision rendue à l'égard de l'accusé ou de sa dernière révision, l'état mental de celui-ci a subi un changement pouvant justifier sa libération aux termes des alinéas 672.54a) ou b); le cas échéant, le tribunal ou la commission d'examen avise chacune des victimes de son droit de déposer une déclaration aux termes du paragraphe (14).

Il me semble que le libellé de cet article indique que, lorsque j'obtiens des preuves pour préparer l'audience annuelle, je suis tenu de les examiner avant l'audience. Je prépare cette audience, comprenez-moi bien, mais on me demande d'examiner ces preuves et de décider si elles pourraient déboucher sur un résultat différent. Cela me semble être l'aspect central de l'audience et cette décision ne devrait pas être prise à l'avance. C'est pourquoi je crains que cette disposition m'oblige presque à prendre cette décision à l'avance. L'arrêt *Winko* nous demande d'examiner toutes les décisions possibles à chaque audience. De sorte que, même si l'accusé ne demande pas une libération inconditionnelle, la commission d'examen est tenue de lui imposer la mesure la moins privative de liberté et la moins lourde.

Cette disposition semble demander à la commission de se prononcer avant la tenue de l'audience prévue, ce qui m'amène à m'interroger sur sa constitutionnalité. C'était l'aspect que j'essayais de cerner.

Senator Joyal: To make it clear in our minds, it is the way it is spelled out in the proposed section that implies that you have to decide before the hearing what your decision will be.

Mr. Walter: Precisely.

Senator Joyal: It is a serious point in terms of the process that is put in place to maintain the capacity to pronounce on the rights of a person.

Mr. Walter: Perhaps the objective could be met if the proposed section said victims will be given notice of every hearing. It would be simpler. I am not advocating one or the other.

This potentially narrows it so that we only give the notice when we order the assessment, because "assessment report" is a term of art.

As I defined earlier in relation to another section, it is something that the review board ordered. To me it is confusing, and I have been doing this every day of my life for 10 years. I want the law to be clear for everybody.

Senator Joyal: It is an issue of a different nature, but is it on the same ground of clarity that you raised proposed subsection 1(2) of the bill that reads an "assessment" means an assessment by a medical practitioner or any other person that has been designated by the Attorney General as being qualified to conduct an assessment?

You propose in your first point, in the middle of page 6, that there is confusion there because when it says, "any other person designated by the Attorney General," a person is an individual. It is not a class of professional, like psychologist or any other professional able to evaluate the psychological and mental condition of a person.

If you say "a person designated by the Attorney General," it is really Ms. or Mr. X.

Mr. Walter: Dr. X. That is how I read it. I may be reading it too narrowly. I may be raising fears that will not come to fruition, but this is the time to raise them.

I saw myself perhaps having to collect names of every graduating class of psychologists in British Columbia every year and submit them to the Attorney General. I thought designating a class, just as it says "a medical practitioner," would be much more straightforward.

Senator Joyal: It will be administratively clearer and more efficient.

The other element you raised that is of concern to me is at the bottom of page 7. You requested that the review board be given the statutory authority to either absolutely discharge the accused or stay the proceedings. You believe that such an approach would be less complex, more timely, and far more humane than a

Le sénateur Joyal : Pour que cela soit clair, c'est la façon dont l'article proposé est rédigé qui laisse entendre que vous devez prendre une décision avant la tenue de l'audience.

M. Walter : Précisément.

Le sénateur Joyal : C'est aspect important d'un processus qui a été mis en place pour protéger les droits de l'accusé.

M. Walter : On pourrait peut-être atteindre cet objectif si l'article proposé obligeait les commissions d'examen à informer les victimes de la tenue d'une audience. Cela serait plus simple. Je n'ai pas de préférence.

Cela limiterait notre obligation à donner un avis dans les cas où nous ordonnons une évaluation, puisque l'expression « rapport d'évaluation » est un terme de l'art.

Comme je l'ai mentionné plus tôt en parlant d'un autre article, c'est une mesure qui est ordonnée par la commission d'examen. D'après moi, cela prête à confusion et pourtant, je fais ce genre de choses tous les jours depuis 10 ans. Je voudrais que le droit soit compréhensible pour tout le monde.

Le sénateur Joyal : C'est un aspect différent mais je voudrais savoir si c'est dans le même souci de clarté que vous avez mentionné que le paragraphe 1(2) du projet de loi qui parle « d'évaluation » veut dire évaluation par un médecin ou toute personne qui est désignée par le procureur général comme étant compétente pour effectuer une évaluation.

Vous indiquez dans votre premier commentaire, au milieu de la page 6, que cela prête à confusion parce que la disposition parle « de toute autre personne désignée par le procureur général » et qu'une personne est un individu. Ce n'est pas une catégorie professionnelle, comme les psychologues ou les professionnels compétents pour évaluer l'état mental et psychologique d'une personne.

Lorsqu'on dit « une personne désignée par le procureur général », on veut en fait dire M. ou Mme Untel.

M. Walter : Docteur Untel. C'est comme cela que je comprends cette disposition. Il est possible que je l'interprète trop étroitement. Il est possible que je mentionne des problèmes qui ne se concrétiseront pas mais je crois que c'est le moment de le faire.

Je me voyais peut-être déjà en train de faire tous les ans la liste des noms de tous les étudiants qui ont obtenu leur diplôme de psychologue en Colombie-Britannique, et de la présenter au procureur général. Je pense qu'il serait beaucoup plus simple de désigner une catégorie, tout comme la disposition le fait déjà avec les « médecins ».

Le sénateur Joyal : Sur le plan administratif, cela serait plus clair et plus efficace.

L'autre aspect que vous avez mentionné est celui du bas de la page 7. Vous demandez que la commission d'examen ait le pouvoir d'accorder à l'accusé une libération inconditionnelle ou de suspendre l'instance. Vous croyez que le fait d'octroyer un tel pouvoir créerait un mécanisme qui serait beaucoup moins

process that subjects such an individual to another assessment and yet another court proceeding. In other words, you are telling us that before a person who is the subject of this bill can be totally discharged, there will have to be a court decision.

Mr. Walter: Senator, I may not have spoken clearly. These comments are related just to this one phenomenon that we are seeing in all the review boards, that is, a person who has been found unfit to stand trial — these people are half of our mandate — and who, perhaps by reason of age or some other cognitive, progressive, declining, dementia disease will never, with psychiatric or psychological treatment, be restored to fitness.

Senator Milne: Or FAS.

Mr. Walter: Yes. We have some such people. I think that the drafters and policy-makers very appropriately took into account that those people should not be subjected year after year to this ongoing process, especially where there is also evidence that they are no longer a threat to the safety of the public. That is the second important consideration.

These new, more humane provisions provide that where the review board forms that opinion, we can refer the matter back to the court to conduct an inquiry to then perhaps stay the proceedings against that individual. We are saying, why take that extra step? If the expert evidence before the board, which courts routinely accept, is that the accused will never regain fitness to stand trial and is not a threat to the public, why not let the review board either discharge him or stay the proceedings? That is the kind of scheme the *Demers* decision, which gave Parliament twelve months to fix that wrinkle, was talking about.

Senator Joyal: I am trying to understand if, conceptually, there is a reason you cannot make the decision and it has to be the court.

Mr. Walter: There may be some solid arguments about that. I suspect the argument might be that it is a judicial level of decision to stay the proceedings. I do not feel that strongly about it. I just felt it was more humane. There is no question that Parliament has the constitutional authority to give that power to the review board, if it saw fit to do so.

Senator Joyal: In order to come to a shared conclusion with you, can you tell me what a court does, having never been witness to such a procedure, when you report to the court that the proceedings should be stayed?

Mr. Walter: We have never done this up to now. Under the new scheme, the court would undertake an inquiry and order yet another assessment done by a professional to see whether the court would agree with the opinion and perspectives of the review board. It is repeating the process. For a number of other reasons,

complexe, beaucoup plus rapide et humain qu'un procès qui fait subir à la personne en cause une autre évaluation et ensuite, une autre audience. Autrement dit, vous nous dites qu'avant que la personne visée par la loi obtienne sa libération inconditionnelle, il faut que le tribunal intervienne à nouveau.

M. Walter : Sénateur, je ne me suis peut-être pas exprimé clairement. Ces commentaires s'adressent uniquement à un phénomène particulier que nous constatons dans toutes les commissions d'examen, à savoir les personnes qui ont été jugées inaptes à subir un procès — et cela représente la moitié des personnes dont nous nous occupons — et qui, à cause de leur âge ou d'un problème cognitif, progressif, ne redeviendront jamais aptes à subir leur procès même avec un traitement psychiatrique ou psychologique.

Le sénateur Milne : Ou le SAF.

M. Walter : Oui. Nous avons des gens qui souffrent de ce syndrome. Je pense que les rédacteurs et les décideurs ont tout à fait eu raison d'éviter à ces personnes d'avoir à passer tous les ans par toutes ces étapes, en particulier lorsqu'il existe des éléments indiquant qu'elles ne constituent plus un danger pour le public. C'est le deuxième élément important.

Ces nouvelles dispositions plus humaines prévoient que, lorsque la commission d'examen en arrive à cette conclusion, elle peut renvoyer le dossier au tribunal pour qu'il effectue une enquête qui peut déboucher sur la suspension de l'instance concernant cette personne. Nous nous demandons pourquoi cette étape supplémentaire a été ajoutée? Si le témoignage des experts qui a été soumis à la commission, et que les tribunaux acceptent automatiquement, indique que l'accusé ne sera jamais apte à subir son procès et ne constitue pas un danger pour le public, pourquoi ne pas laisser la commission d'examen le libérer ou suspendre l'instance? C'est le genre de mécanisme dont parlait l'arrêt *Demers*, qui accordait au Parlement douze mois pour résoudre ce problème.

Le sénateur Joyal : Je réfléchis pour savoir si, sur le plan des principes, il existe une raison pour laquelle vous ne pouvez pas rendre cette décision et qui exige qu'elle soit prise par un tribunal judiciaire.

M. Walter : Il y a peut-être des arguments qui justifient ce choix. On pourrait sans doute soutenir que la décision de suspendre une instance est de nature judiciaire. Ce n'est pas pour moi une question très importante mais cela me paraîtrait plus humain. Il est incontestable que le législateur possède la compétence d'accorder ce pouvoir à la commission d'examen, s'il estime approprié.

Le sénateur Joyal : Pour que je puisse en arriver à la même conclusion que vous, pouvez-vous me dire ce que fait le tribunal, parce que je n'ai jamais assisté à ce genre d'audience, lorsque vous indiquez au tribunal qu'il y a lieu de suspendre l'instance?

M. Walter : Jusqu'ici, ce n'est encore jamais arrivé. Avec le nouveau régime, le tribunal devrait effectuer une enquête et ordonner une autre évaluation pour que le tribunal vérifie s'il souscrit à l'opinion et aux points de vue de la commission d'examen. Cela revient à reprendre le même processus. Pour

including that it is not contrary to public policy, does not bring the administration of justice into disrepute and other important notions like that, then the court can, in its wisdom, grant a stay, or not. It can say, "No, we do not want to. This is a very important crime, and we choose not to exercise that discretion. We will send the person back to the review board again," where he will then remain on this permanent rota of unfit.

Senator Joyal: Therefore, you can review a case for 10 years, finally come to a conclusion that a person is unfit to stand trial, but you cannot discharge that person totally and finally.

Mr. Walter: Correct.

Senator Joyal: You would have to go back to the court, and then the court could order an assessment by someone with medical expertise, hear the victim and anyone else, the police forces or whoever they wish to hear, and then adjudicate on the basis of your report that the proceedings should be stayed.

Mr. Walter: Yes.

Senator Joyal: It will again "judicialize" the procedure.

Mr. Walter: Yes.

Senator Joyal: You think it is in the interest of justice to do that.

Mr. Walter: We think it could be more humane to bring an end to it once and for all at our proceeding.

Senator Joyal: Were there any cases in the past where your recommendations were set aside by the court?

Mr. Walter: We do not have that experience now. We do not recommend unfits go back to court. There is no process for bringing an unfit back to court.

I have from time to time, in cases like we are talking about, written a letter to the Crown saying, "It does not look to me like this gentleman will ever become fit and he is in a tertiary care facility, where he will not have access to victims; perhaps the Crown should consider asking for a stay in this matter." From time to time, they have done so; other times, not.

This is a new procedure, and we have no experience with it.

Senator Joyal: You have made a comment in the conclusion to your presentation that is pretty clear. You say you are making these recommendations based on your daily experience and that your comments are honestly intended to improve the process and further the bill's objectives. You say you appear to have had far less influence than other stakeholders, including prosecutors and other interest groups.

diverses autres raisons, notamment le fait que cela n'est pas contraire à l'intérêt public, que cela ne jette pas le discrédit sur l'administration de la justice et d'autres principes de ce genre, le tribunal peut alors, s'il l'estime approprié, accorder la suspension de l'instance ou la refuser. Il peut dire : « Non, nous ne voulons pas accorder cette suspension pour le moment. C'est un crime très grave et nous choisissons de ne pas exercer ce pouvoir. Nous allons renvoyer cette personne devant la commission d'examen, où elle demeurera sur cette liste permanente des inaptes à subir leur procès ».

Le sénateur Joyal : Par conséquent, vous pouvez réviser un dossier pendant 10 ans et en arriver finalement à la conclusion que la personne concernée est inapte à subir son procès mais vous ne pouvez pas la libérer totalement et définitivement.

M. Walter : Exact.

Le sénateur Joyal : Il faut saisir à nouveau le tribunal, qui peut alors ordonner une évaluation par un expert médical, qui entend la victime et les autres personnes concernées, les services de police et autres, et qui se prononce ensuite sur votre rapport d'après lequel il y a lieu d'ordonner la suspension de l'instance.

M. Walter : Oui.

Le sénateur Joyal : Cela revient à « judiciariser » une fois de plus la procédure.

M. Walter : Oui.

Le sénateur Joyal : Vous pensez qu'il est dans l'intérêt de la justice de procéder ainsi.

M. Walter : Nous pensons qu'il serait plus humain de mettre un terme définitif à tout cela au cours de notre audience.

Le sénateur Joyal : Est-il déjà arrivé que les tribunaux aient annulé vos recommandations?

M. Walter : Jusqu'ici, cela ne s'est pas produit. Nous ne recommandons pas que des personnes inaptes soient traduites devant le tribunal. Il n'y a pas de mécanisme permettant de faire comparaître une personne inapte.

Il m'est parfois arrivé, dans des dossiers comme ceux dont nous parlons en ce moment, d'écrire à la Couronne pour lui dire : « Il ne semble pas que cette personne ne sera jamais apte à subir un procès; elle se trouve dans un établissement de soins tertiaires où elle n'a pas accès à des victimes; je me demande si la Couronne ne pourrait pas envisager de demander la suspension de l'instance dans ce cas ». De temps en temps, c'est ce que la Couronne fait; il y a d'autres cas où elle ne l'a pas fait.

C'est un nouveau mécanisme et nous sommes en train de nous familiariser avec lui.

Le sénateur Joyal : Dans la conclusion de votre exposé, vous avez fait un commentaire qui est assez clair. Vous dites que vous présentez ces recommandations en vous basant sur votre expérience quotidienne et que vos commentaires ont vraiment pour but d'améliorer le processus et la réalisation des objectifs du projet de loi. Vous dites que vous semblez avoir eu moins d'influence que d'autres intéressés, notamment les poursuivants et d'autres groupes d'intérêt.

What kind of relationship did you develop with the Department of Justice in the drafting of this bill?

Mr. Walter: If I have been intemperate, I apologize. The dialogue is certainly always open, and there has been ongoing dialogue. What you are hearing there is perhaps a feeling that we were not as heard as we might have been on some of the debate, but it was not meant to be an overt criticism. Senator Pearson remembers me when I was a child advocate in Alberta, and I perhaps sometimes speak a little more bluntly than I should.

Senator Joyal: I am not requesting an apology, Mr. Walter. That is not my style.

I was seriously concerned. If I can be candid, you give me the impression of being very professional and reliable in the exercise of your responsibility. If somebody as trustworthy as you give the impression of being, and I do not doubt that you are, tells us in written form that they have made recommendations to honestly improve the operation of the goal that the government is seeking to achieve with this bill, I am concerned. We generally share those same concerns around this table. You say that the recommendations you made and that are spelled out in your brief seem to have been not considered. As Senator Milne said earlier on the court exhibits, it compels us to request the justice department to come back and tell us what they did with your recommendations. We cannot vote on proposed legislation unless we are satisfied that all the stakeholders have been heard and that those who have made serious points have received an answer. I am sure you are as concerned as we are to receive the answers that the justice department will bring forward on the points you have raised in your brief, which are very serious in my opinion.

Mr. Walter: I believe we are all engaged in a common enterprise here. I am not sure I can answer any more clearly.

Are you asking me a particular question?

Senator Joyal: I do not know if I have much time.

The Chairman: I have a supplementary to your question. Mr. Walter, since the court makes the final determination when the review board believes that a person has become fit to stand trial, is it not proper for the court to likewise make the final determination on the issue of permanent unfitness?

Mr. Walter: It may well be. This is something that my colleagues suggested I bring forward today. I do not have strong personal feelings about it. I think some of my colleagues do, some of the judges and some members of the defence bar. My sense was that it could be just as expeditiously handled without creating legal obstacles.

Quelle est la nature des relations que vous avez développées avec le ministère de la justice au cours de l'élaboration de ce projet de loi?

M. Walter : Je vous demande de m'excuser si j'ai été un peu loin. Le dialogue se poursuit et il n'a jamais été interrompu. J'ai peut-être exprimé ici le sentiment que nous n'avons pas été entendus comme nous aurions pu l'être sur certains points mais ce n'était pas une critique. Le sénateur Pearson m'a connu lorsque je défendais des enfants en Alberta et il m'est déjà arrivé que mes paroles dépassent ma pensée.

Le sénateur Joyal : Je ne vous demandais pas de vous excuser, monsieur Walter. Ce n'est pas mon genre.

Cela m'inquiète beaucoup. Si je peux être franc, vous me donnez l'impression d'exercer vos responsabilités de façon très professionnelle. Si une personne aussi digne de confiance que vous semblez l'être, et je n'en doute absolument pas, nous indique par écrit qu'elle a fait des recommandations pour améliorer le projet de loi en vue de faciliter la réalisation des objectifs que recherche le gouvernement avec cette mesure, cela m'inquiète. En général, c'est aussi le sentiment qui anime les membres du comité. Vous dites qu'il semble que les recommandations que vous avez faites et qui figurent dans votre mémoire ne semblent pas avoir été prises en compte. Comme Le sénateur Milne l'a déclaré plus tôt au sujet des pièces à conviction, nous allons être obligés de demander au ministère de la justice de venir nous dire quelle a été sa réaction à vos recommandations. Nous ne pouvons pas adopter un projet de loi si nous ne sommes pas convaincus que tous les intéressés ont été entendus et que tous ceux qui ont présenté des arguments sérieux ont obtenu une réponse. Je suis sûr que vous êtes aussi intéressés que nous de connaître les réponses qu'a données le ministère de la justice aux points que vous avez soulevés dans votre mémoire, qui me paraissent tout à fait sérieux.

M. Walter : Je pense que nous travaillons tous à une œuvre commune. Je ne sais pas si je peux vous répondre plus clairement.

Voulez-vous me poser une question précise?

Le sénateur Joyal : Je ne sais pas si j'ai vraiment le temps de le faire.

La présidente : J'aimerais poser une question supplémentaire sur ce sujet. Monsieur Walter, étant donné que le tribunal prononce la décision définitive lorsque la commission d'examen estime que l'accusé est inapte à subir son procès, n'est-il pas approprié que le tribunal se prononce également de façon définitive sur la question de l'inaptitude permanente?

M. Walter : C'est possible. C'est un argument que mes collègues m'ont suggéré de présenter. Personnellement, ce n'est pas une question qui me tient particulièrement à cœur. Je pense, par contre, que c'est le cas de certains de mes collègues, de certains juges et avocats de la défense. J'estime que ce serait une façon plus rapide de conclure ce genre de situation sans créer d'obstacles juridiques.

Senator Joyal: Mr. Cannavino, the association that you represent has been very outspoken about protecting the rights of victims. Do the victims of crimes committed by people who are mentally affected suffer more than the usual victims of crime, on the basis of your experience?

[Translation]

Mr. Cannavino: Having spoken with victims and their families on a number of occasions, I can tell you that these people experience enormous trauma. Thank you for that question because it enables me to refer back to a comment made by Senator Andreychuk, who said we were not dealing with a victim. Yes, we are dealing with a victim. We are also dealing with an alleged murderer, attacker or whatever. It has gotten to this point so we can determine whether or not he is able to stand trial. Imagine a victim who, in a normal legal proceeding, is experiencing enormous trauma and wants to attend the hearings. In that case, it is a hearing where the individual who allegedly committed the crime is not even standing trial. It is doubly frustrating for the person and his or her family. Being able to speak, to put certain points or facts before the board means trying to inform the committee members.

Why grant this right after one, two or three years? Because, with time, you forget the incident. If the victim or the victim's family is there, people handle the case very differently. The pain and consequences of the incident are more present. I understand that they have to determine whether the person can stand trial.

It must also be understood that these actions have destroyed human beings. That is why we have a crime victims' assistance centre. Victims tell us they have been cast aside. They say we are dealing with the alleged attacker or murderer, but they cannot even speak out. They do not even know the hearing date. I think it is important these people have the privilege of giving this information if they wish.

We have also noted that not everyone wishes to do so. Some people, after one, two or three years, want to move on because the pain was too intense, and they have decided to redirect their lives. For other people, this is necessary; it is part of a therapy. I received comments saying it is important never to be cast aside. You have to think that the accused or the alleged attacker has rights, but the victims and their families are cast aside.

After two or three years, you forget a lot about the importance of the attack — and you do not do that wilfully. These people can put us back in that atmosphere, in that sadness.

Senator Joyal: In some cases, that can cause trauma that has major psychological after-effects on the individual. If you are punched, you get a bruise, and it goes away in a few weeks, but the psychological after-effects on victims can take

Le sénateur Joyal : Monsieur Cannavino, l'association que vous représentez a toujours protégé les droits des victimes. Est-ce que les victimes des crimes qui ont été commis par des personnes atteintes de troubles mentaux souffrent davantage que les autres victimes de crimes, d'après votre expérience?

[Français]

M. Cannavino : Pour avoir discuté plusieurs fois avec les victimes ou leur famille, je peux vous dire que ces gens vivent un traumatisme énorme. Je vous remercie pour la question car cela me permet de rétablir un commentaire formulé par madame le sénateur Andreychuk qui disait qu'on n'avait pas affaire à une victime. Oui, on a affaire à une victime. On a également affaire à un présumé assassin, agresseur ou quoi que ce soit. C'est rendu ici pour déterminer si oui ou non il est apte à subir un procès. Imaginez la victime qui, dans une procédure judiciaire normale, vit un traumatisme énorme et veut être présente aux audiences. Dans ce cas-ci, c'est une audience où l'individu qui aurait commis le crime ne subit même pas un procès. C'est doublement frustrant pour la personne ou sa famille. Le fait de pouvoir s'exprimer, de pouvoir amener certains points ou certains faits au comité, c'est tenter d'éclairer les membres du comité.

Après un, deux, trois ans, pourquoi donner ce droit? Parce qu'avec le temps, on oublie l'événement. Si la victime ou sa famille est présente, les gens traitent le dossier très différemment. La douleur ou les conséquences de l'événement ne sont plus présents. Je comprends qu'ils doivent déterminer si la personne est apte à subir son procès.

Il faut aussi comprendre que ces gestes ont détruit des êtres humains. C'est la raison pour laquelle on a un centre d'aide aux victimes d'acte criminel. Les victimes nous disent qu'elles sont mises de côté. Elles disent qu'on s'occupe du présumé agresseur ou assassin, mais qu'elles ne peuvent même pas s'exprimer. Elles ne savent même pas la date de l'audition. Il me semble important que ces personnes puissent avoir le privilège de donner cette information si elles le désirent.

Nous avons également constaté que ce n'est pas tout le monde qui désire le faire. Il y a des gens qui, après un, deux ou trois ans, veulent passer à autre chose parce que la douleur a été trop intense et ils ont décidé de réorienter leur vie. Pour d'autres personnes, cela est nécessaire, cela fait partie d'une thérapie. Je reçois des commentaires selon lesquels il est important de ne jamais être mis de côté. Il faut penser que l'accusé ou le présumé agresseur a des droits, mais les victimes ou leur famille sont mises de côté.

Après deux, trois ans, on perd beaucoup de la valeur de l'agression — et ce n'est pas volontairement qu'on le fait. Ces personnes peuvent nous ramener dans cette ambiance ou dans cette tristesse.

Le sénateur Joyal : Dans certains cas, cela peut créer des traumatismes qui ont des séquelles psychologiques importantes chez l'individu. Si on reçoit un coup de poing, on a un bleu et cela finit par passer après quelques semaines, mais les séquelles

a longer time to disappear. What kind of assistance do you provide to victims so they can tolerate them during this recovery process?

Mr. Cannavino: There are various components. First, we recommend that the victims or the people involved consult. These people often turn inward. Instead of healing, they fall further into their pain and we unfortunately do not realize that we are losing these people. They have to see psychologists, psychiatrists, associations or other organizations.

We also try to create ties with the various Canadian associations. Quite recently, at our legislative assembly, we had the opportunity to meet Mr. Pierre-Hugues Boisvenu — you are no doubt aware of the case of poor Julie Boisvenu — who formed an association in Quebec. There are associations across Canada, but there are no links between them. We are trying to create a kind of network so that calls are directed to us and people get some form of support. The Canadian Professional Police Association tries to bring the associations together.

Most people do not understand how it works. In some cases, you can simply explain the act and why it works this way. We explain to them that it is entirely normal and that the procedure will go in such and such a way. We make requests so that victims are informed when there are hearings.

[English]

Mr. Walter: I will not comment on the substance of my friend's remarks. One thing to clarify is the victim provisions do not apply to cases of unfit to stand trial because the allegations are just that, allegations outstanding. They only apply once a person has been given the verdict of not criminally responsible and the facts have been proven. It may have been in the translation, but I did not want to leave that impression.

Senator Joyal: I have to confess my ignorance of the reality of the people you are dealing with, Mr. Walter and Mr. Cannavino, in reference to Bill C-10. What is the average profile of the person that your board deals with?

Mr. Walter: I mentioned earlier that I used to be a children's advocate. The dramatic thing, when I became an adjudicator of these issues, was I would look across the table at an accused person and say to myself, I bet that person has a child welfare history as well.

They came from a marginalized family where there were alcohol, mental health and substance abuse problems. There may have been physical or other types of abuse. The family itself was in great difficulty. The accused probably spent time in out-of-home care, foster care or institutional care as a youth, became criminalized as a young adult, and continued on that way of life.

psychologiques chez les victimes peuvent être plus longues à effacer. Quelle forme d'aide apportez-vous aux victimes pour pouvoir les supporter dans ce processus de recouvrement?

M. Cannavino : Il y a différents volets. On recommande d'abord aux victimes ou aux gens impliqués de consulter. Souvent, ces gens vont se refermer sur eux-mêmes. Au lieu de guérir, ils s'enlisent encore plus dans la douleur et malheureusement, on se rend compte que l'on perd ces gens. Il faut qu'ils aient recours à des psychologues, des psychiatres, à des associations ou à des regroupements.

On tente également de créer des liens avec les différentes associations canadiennes. Tout dernièrement, lors de notre assemblée législative, nous avons eu l'occasion de rencontrer M. Pierre-Hugues Boisvenu — vous connaissez sûrement le cas de la pauvre Julie Boisvenu — qui a formé une association au Québec. Il y a des associations un peu partout à travers le Canada, mais il n'y a pas de lien entre elles. On tente de créer un genre de réseau afin que les appels soient dirigés vers nous et que les gens bénéficient d'une forme de soutien. L'Association canadienne de la police professionnelle tente de réaliser un rapprochement entre les associations.

La plupart des gens ne comprennent pas le cheminement. Dans certains cas, on peut simplement expliquer la loi et expliquer pourquoi ce cheminement. On leur explique que c'est tout à fait normal et que la procédure sera faite de telle façon. On fait des demandes afin que les victimes soient avisées lorsqu'il y a des auditions.

[Traduction]

M. Walter : Je ne vais pas faire de commentaires sur la remarque qu'a faite mon collègue. Je tiens néanmoins à préciser que les dispositions relatives aux victimes ne s'appliquent pas dans le cas où l'accusé a été déclaré inapte à subir son procès parce qu'il s'agit uniquement d'allégations. Ces dispositions s'appliquent uniquement lorsque l'accusé a été déclaré non criminellement responsable et que les faits ont été établis. C'est peut-être à cause de l'interprétation mais je voulais corriger cette impression.

Le sénateur Joyal : Je dois vous avouer que j'ignore complètement quelles sont les personnes dont vous vous occupez, monsieur Walter et monsieur Cannavino, en rapport avec le projet de loi C-10. Quel est le profil moyen de la personne dont s'occupe votre commission?

M. Walter : J'ai déjà mentionné que j'avais défendu les enfants. Ce qui est dramatique, c'est que, lorsque j'ai commencé à exercer mes fonctions, je regardais l'accusé et je me disais que cette personne avait sûrement déjà été prise en charge par les services d'aide à l'enfance.

Ces personnes viennent de familles marginalisées où il y a des problèmes d'alcool, de santé mentale et de toxicomanie. Il y a parfois de la maltraitance physique ou autre. La famille est elle-même dysfonctionnelle. L'accusé a bien souvent été pris en charge par un foyer d'accueil ou un établissement de soins lorsqu'il était jeune; il est devenu un délinquant à la fin de son adolescence et il a continué à vivre de cette façon.

Our accused is mostly male, obviously, anywhere between 25 and 45, if you want an average profile. They suffer from an Axis-1 disorder, as the psychiatrists call it, a major mental disorder such as schizophrenia, schizo-affective disorder or bipolar disorder, sometimes complicated by a personality disorder, which is not so amenable to treatment. I would say in 85 per cent of the cases under our jurisdiction there is probably also a secondary substance abuse or alcohol disorder.

The crimes would range — at least, since *Winko*, they are more criminal in nature — from an assault to multiple murders. I have one individual on our caseload who committed six killings in 48 hours in 1974 while he was on a leave from another mental facility. That is obviously the extreme; in the main, they are not scary people, senator. They are very unfortunate people who are seriously afflicted.

Senator Pearson: Welcome to all three of you. I am interested, Mr. Walter, to see you in this job.

You were talking about the average as being between 25 and 45. I have asked this, and it is still not quite clear in my mind as to whether or not the review boards ever see anyone under the age of 18.

Mr. Walter: Yes, senator. The verdicts of unfit to stand trial and not criminally responsible are also available under the Youth Criminal Justice Act. I would say we currently have in B.C. between five and seven such young persons on our caseload. There is a specialized forensic unit, and both custodial inpatient and community-based supervision specifically for youth.

Senator Pearson: For some reason, it was not something we thought too much about when we were looking at the Youth Criminal Justice Act, although we appreciated the new sentencing to highly specialized psychiatric treatment.

You have five to seven under the age of 18; so I guess across the country, we are probably talking about 100 young people.

Mr. Walter: I would say fewer. That would be my guess, senator. There are specific provisions in the Youth Criminal Justice Act.

Senator Pearson: There might be a sense that perhaps some of these young people would have a better chance if you reviewed them a second or a third time and they are improving.

Mr. Walter: Sometimes, of course, they graduate into the adult system; once they turn 19, the youth system generally wants to transfer them to the adult system.

Senator Pearson: If they were then declared fit to stand trial, would they go into the adult system for a crime they committed when they were under the age of 18?

L'accusé est le plus souvent male, bien évidemment, et il a entre 25 et 45 ans, si vous voulez le portrait type. Il a un trouble d'Axe-1, comme disent les psychiatres, un trouble mental grave comme la schizophrénie, un trouble schizo-affectif ou bipolaire, parfois combiné à un trouble de la personnalité, maladie qui répond mal aux traitements. Je dirais que dans 85 pour cent des affaires qui nous sont confiées, il y a également un problème secondaire d'alcoolisme ou de toxicomanie.

Les infractions qu'ils ont commises vont — je dois dire que l'arrêt *Winko* exige désormais qu'elles soient de nature pénale — des voies de fait aux meurtres en série. Je m'occupe d'un patient qui a commis six meurtres en 48 heures en 1974, à un moment où un autre établissement de santé mentale lui avait accordé une sortie. C'est bien évidemment un cas extrême; dans l'ensemble, ce ne sont pas des personnes inquiétantes, sénateur. Ce sont des gens très malheureux qui sont gravement malades.

Le sénateur Pearson : Bienvenue à tous les trois. Je suis contente, monsieur Walter, de vous voir occuper ce poste.

Vous dites qu'ils ont en moyenne entre 25 et 45 ans. J'ai déjà posé la question mais je ne sais toujours pas très bien si les commissions d'examen s'occupent des jeunes de moins de 18 ans.

M. Walter : Oui, sénateur. La Loi sur le système de justice pénale pour les jeunes prévoit également les verdicts d'inaptitude à subir son procès et de non criminellement responsable. Je dirais qu'à l'heure actuelle en C.-B., nous nous occupons de cinq ou sept adolescents. Il y a une unité médico-légale spécialisée et des services de surveillance communautaire et en milieu fermé spécialement dédiés aux jeunes.

Le sénateur Pearson : Je ne sais pas pourquoi mais nous n'avons pas beaucoup réfléchi à ces aspects lorsque nous avons examiné la Loi sur le système de justice pénale pour les jeunes, même si nous avons été heureux de voir que l'on prévoyait une peine nouvelle, à savoir le traitement psychiatrique spécialisé.

Vous avez donc cinq à sept jeunes de moins de 18 ans; dans l'ensemble du pays, cela représente donc une centaine d'adolescents.

M. Walter : Je dirais qu'il y en a moins. C'est ce que je dirais, sénateur. Il existe des dispositions particulières dans la Loi sur le système de justice pénale pour les jeunes.

Le sénateur Pearson : On pourrait penser que certains de ces adolescents répondent aux traitements et peuvent faire l'objet d'une décision plus favorable si vous examinez leur cas une deuxième ou une troisième fois.

M. Walter : Il arrive, bien sûr, qu'ils passent dans le système pour adultes; lorsqu'ils ont 19 ans, le système pour les jeunes souhaite habituellement les transférer dans le système pour adultes.

Le sénateur Pearson : S'ils étaient alors déclarés inaptes à subir leur procès, pourraient-ils être confiés au système pour les adultes en raison d'un crime qu'ils ont commis lorsqu'ils avaient moins de 18 ans?

Mr. Walter: No; once they are charged under the youth act, they stay charged as a youth for all purposes. If they are found fit to stand trial, they of course go back to court. They may then come back to us as not criminally responsible because they may have been very disturbed at the time of committing the offence; but then they would come back to us to be held in the adult system.

I do not know how other provinces deal with it because the numbers are so low. However, I can tell you from our perspective, whenever we are at that juncture of a youth moving into the adult forensic system, we take it very seriously. We set up a hearing. I usually try to have the hearings correspond with that pivotal date so there is a clear understanding of and inquiry into what can be offered in the adult forensic system versus the youth system and balance the two. I have even held some youth back from the adult system, kept them in the youth system, because I thought they might be too vulnerable in the adult system.

Senator Pearson: I appreciate your presentation because it strikes me that, as people who have direct experience you have brought forward some pragmatic recommendations. I agree with Senator Milne on this question of you having to hold all the exhibits — we have to do something about that — but you are genuinely looking for greater efficiencies in the process, not at the expense of justice but in order to promote justice.

Senator Joyal: I have the last practical question. Does the bill have a financial impact on you and will you have enough resources to implement it? I told you it was practical.

Mr. Walter: I certainly think that some of the procedural issues, like having hearings where the issue of a ban on publication can be heard, might have some minor costs to them. I suspect that doctors or Crown attorneys might argue the assessment power may have some price tag to it. However, we do have in B.C. a specifically designated forensic system. They are the ones who already do these assessments for the court; they are the ones who appear at every review board hearing and already do assessments, whether they are ordered to or not, because the accused is in their care. I would think that the additional costs will be negligible.

We have such an efficient way of case managing these and scheduling our hearings that I have not been overly troubled by any resource implications of these new provisions.

Senator Joyal: Would that be the same in Ontario or in other provinces?

Mr. Walter: I cannot speak for the other provinces.

M. Walter : Non; dès qu'ils sont accusés aux termes de la loi sur les jeunes, ils demeurent dans ce système de justice. S'ils sont jugés aptes à subir leur procès, ils sont bien sûr alors traduits devant les tribunaux. Il est possible qu'ils nous soient alors confiés à titre d'accusés non criminellement responsables dans le cas où ils étaient très malades au moment où ils ont commis leur infraction; dans ces cas-là, ils seraient détenus dans le système pour adultes.

Je ne sais pas comment les autres provinces traitent ces cas parce qu'il y en a très peu. Je peux cependant vous dire que de notre point de vue, chaque fois qu'un jeune risque de se retrouver dans le système pour adultes, nous examinons son cas très sérieusement. Nous tenons une audience. J'essaie habituellement de tenir des audiences autour de la date pertinente de façon à préciser clairement ce que peut offrir le système pour adultes par rapport à ce qu'offre le système pour jeunes et à concilier les deux. Il m'est déjà arrivé de garder des jeunes dans le système pour les jeunes parce que je pensais qu'ils seraient trop vulnérables dans le système pour adultes.

Le sénateur Pearson : J'ai apprécié votre exposé parce que vous avez présenté des recommandations très concrètes, directement fondées sur votre expérience. Je suis d'accord avec Le sénateur Milne sur la question de l'entreposage des pièces à conviction — nous devons absolument faire quelque chose à ce sujet — et vous essayez vraiment d'améliorer l'efficacité du processus, non pas aux dépens de la justice mais au contraire pour favoriser la justice.

Le sénateur Joyal : J'aurais une dernière question pratique. Ce projet de loi a-t-il des répercussions financières sur votre travail et avez-vous les ressources pour le mettre en œuvre? Je vous ai dit que ce serait une question pratique.

M. Walter : Je pense qu'effectivement il y a des aspects procéduraux, comme les audiences sur la question des ordonnances de non-publication, qui peuvent entraîner certains coûts. J'imagine que les médecins et les procureurs de la Couronne pourraient soutenir que le pouvoir d'ordonner des évaluations peut avoir des répercussions financières. Il existe cependant en C.-B. un système médico-légal désigné très particulier. C'est ce système qui effectue les évaluations pour les tribunaux; ce sont les personnes qui travaillent pour ce système qui comparaissent à toutes les audiences de la commission d'examen et qui effectuent déjà ces évaluations, qu'elles soient ordonnées ou non par un tribunal, parce que c'est ce système qui prend en charge l'accusé. Je dirais que les coûts supplémentaires seraient négligeables.

Notre système de gestion des cas et des audiences est tellement efficace que je ne me suis guère inquiété des répercussions que pourraient avoir ces nouvelles dispositions.

Le sénateur Joyal : En irait-il de même pour l'Ontario et les autres provinces?

M. Walter : Je ne peux pas parler pour les autres provinces.

[Translation]

Senator Rivest: Of course, we are talking about mentally disturbed people who may or may not have to stand trial. Provision is made for a mechanism under which victims see professionals.

As a police officer, can you give us a brief and summary assessment of the conditional release system in Canada? Some people are locked, then released. They have been convicted.

In Quebec, we remember the case in the Sorel region, among others. Would the system proposed by Bill C-10 not be a model on which the conditional release system could draw or that it could apply? Perhaps they already have it in certain provinces for releasing criminals who have been incarcerated but who display symptoms of mental disorder or problems.

Mr. Cannavino: You raise a very sensitive point. We have made recommendations to the deputy prime minister, who is the minister for public security. That was one of our concerns: in the case of parole, the victim should be informed of the hearings. People did not know. It was the centre that tried to reach the families to inform them that there was a hearing concerning a particular individual or murder on a particular date. The centre informed them.

Among the many requests we made, we asked that the reform or review of the parole system, or of the system in place with its own culture, take all that into account. What we see in the document is consistent with this line of thinking, according to which families should be involved and informed. They should be given this opportunity to attend or to make a statement.

That is one of our concerns. Moreover, the bill that was reintroduced in the House, that is former Bill C-19, which is now Bill C-23, is similar with regard to the amendments. The amendments in question concern victims. That is the part that was added. We haven't stopped making demands because a committee is going to be established. Our intention is to reinforce this position and this assistance to the families of victims.

I would not want to insinuate that the review boards do not have this ability to decide for those who would not in any way be able to stand trial. For example, there is a point of no return for someone who has been diagnosed with Alzheimer's. It is the view of the Canadian Professional Police Association that the legal system should have the final say. The legal system should take the last look in order to close the case once and for all, without doubting the competence or ability of the members sitting on the review board.

[Français]

Le sénateur Rivest : Bien sûr, on parle de gens dérangés mentalement qui doivent subir ou non subir un procès. On prévoit un mécanisme où les victimes ont recours à des professionnels.

Comme policier, pouvez-vous donner une évaluation rapide et sommaire de ce système de libération conditionnelle au Canada? Il y a des gens qui sont détenus et qui sont mis en liberté. Ils ont été jugés.

Au Québec, entre autres, on se rappelle le cas dans la région de Sorel. Est-ce que le régime proposé par le projet de loi C-10 ne serait pas un modèle dont le service de libération conditionnelle devrait s'inspirer ou l'appliquer? Peut-être l'ont-ils déjà dans certaines provinces pour remettre en liberté des criminels détenus mais qui présentent des symptômes de dérangement ou de difficultés mentales.

M. Cannavino : Vous touchez un point très sensible. Nous avons fait des recommandations auprès du vice-premier ministre, qui est également la ministre de la sécurité publique. C'était une de nos préoccupations : dans les cas de libération conditionnelle, les victimes devraient être informées des auditions. Les gens l'ignoraient. C'était le centre qui tentait de rejoindre les familles pour les informer qu'il y avait une audition au sujet de tel individu ou tel meurtrier à telle date. Le centre mettait les personnes au courant.

On a demandé, parmi les nombreuses demandes que nous avons faites, soit la réforme ou la révision des libérations conditionnelles ou du système en place avec sa culture propre, de tenir compte de tout cela. Ce que l'on retrouve dans le document rejoint cette ligne de pensée où il faut impliquer et informer les familles. Il faut leur donner cette opportunité de pouvoir assister ou de faire une déclaration.

Cela fait partie de nos préoccupations. D'ailleurs le projet de loi qui a été réintroduit à la Chambre, soit l'ancien projet de loi C-19 qui est maintenant le projet de loi C-23, se ressemble quant aux modifications. Les modifications en question touchent les victimes. C'est cette partie qui a été ajoutée. On n'a pas terminé de faire des revendications parce qu'un comité va être mis sur pied. Notre intention, c'est de venir renforcer cette position et cette aide aux familles des victimes.

Je ne voudrais pas insinuer que les comités de révision n'ont pas cette capacité de décider pour ceux qui, d'aucune façon, seraient aptes un jour à subir un procès. Par exemple, il y a un point de non-retour pour une personne qui est déclarée Alzheimer. L'Association canadienne de la police professionnelle est d'avis qu'il faudrait quand même que le système judiciaire mette la note finale. Le système judiciaire devrait avoir le dernier coup d'œil pour clore définitivement le dossier, et cela sans douter de la compétence et de la capacité des membres qui siègent sur le comité de révision.

[English]

The Chairman: Thank you very much, Mr. Cannavino.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, May 5, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-10, to amend the Criminal Code (mental disorder) and to make consequential amendments to other acts, met this day at 10:53 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the chair.

[English]

The Chairman: We will resume our discussion on Bill C-10, to amend the Criminal Code (mental disorder) and to make consequential amendments to other acts.

Today we have with us Mr. Sullivan, the President of the Canadian Resource Centre for Victims of Crime. Thank you for appearing before us today. The floor is yours, and then I am sure we will have some questions to ask you.

Mr. Steve Sullivan, President, Canadian Resource Centre for Victims of Crime: Thank you, honourable senators, for allowing me to come here and discuss this important bill and our perspective. I will give an explanation of the kind of the work we do at the Canadian Resource Centre for Victims of Crime.

We are a national, non-profit, victim advocacy group. Although we are very small, headquartered here in Ottawa, we do provide assistance to victims across the country at various stages of the justice system, helping victims with provincial compensation applications and getting information from Crown counsel. Much of our work deals with the federal parole and corrections systems. There are services for victims in courthouses and police services, but there are no services once an offender is convicted or, in the case we will be talking about today, found not criminally responsible. Much of our work is with victims at parole levels and involves going to parole hearings. If victims cannot go, we go on their behalf. We ensure that they know what their rights are. I will make some analogies between the parole processes and the review board process as well.

My opening remarks will be brief. There are only two issues I feel qualified to speak to on the bill. As I am sure you have heard, review board hearings and the whole mental disorder provisions of the Criminal Code are complicated processes. I do not pretend to have any special expertise.

[Traduction]

La présidente : Merci, monsieur Cannavino.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 5 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel est renvoyé le projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (troubles mentaux) et modifiant d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 10 h 53, pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente : Nous reprenons nos débats sur le projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (troubles mentaux) et modifiant d'autres lois en conséquence.

Nous recevons aujourd'hui M. Sullivan, président du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes. Merci de comparaître devant nous aujourd'hui. La parole est à vous et je suis sûre que nous aurons quelques questions à vous poser par la suite.

M. Steve Sullivan, président, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes : Merci, honorables sénateurs, de me permettre de venir devant vous débattre de cet important projet de loi et de notre perspective à cet égard. Permettez-moi de vous expliquer le genre de travail que nous faisons au Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes.

Nous sommes un groupe national, à but non lucratif, qui se porte à la défense des victimes. Bien que notre organisme soit très petit et que son siège social se trouve à Ottawa, nous aidons les victimes à l'échelle du pays aux diverses étapes du régime judiciaire; nous les aidons à remplir les demandes provinciales de réparation et à obtenir des renseignements du procureur de la Couronne. La plupart de notre travail porte sur le régime fédéral correctionnel et sur celui relatif à la libération conditionnelle. Des services sont offerts aux victimes dans les tribunaux et les services de police, mais aucun n'est offert à partir du moment où un contrevenant est condamné ou, dans le cas dont nous allons parler aujourd'hui, déclaré non responsable criminellement. La plupart de notre travail se fait auprès des victimes au stade de la libération conditionnelle, ce qui signifie que nous nous rendons aux audiences de libération conditionnelle. Si les victimes ne peuvent pas y aller, nous y allons en leur nom. Nous nous assurons qu'elles connaissent leurs droits. Je vais faire quelques analogies entre le processus de libération conditionnelle et celui de la commission d'examen.

Ma déclaration liminaire va être brève. Je me sens qualifié pour parler uniquement de deux points au sujet du projet de loi. Comme vous le savez sans aucun doute, les audiences de la commission d'examen et les dispositions relatives aux troubles mentaux du Code criminel sont des processus complexes. Je ne prétends pas avoir d'expertise particulière.

The one issue I wanted to touch on in support of the bill is the repealing of the capping provisions. These provisions were never proclaimed, and we have had Supreme Court decisions since then that have reinforced the practicality that these provisions really are not necessary and that the protections in the system are there. We support the repealing of those provisions.

The other issue, not surprisingly, is victim impact statements and the role of victims in this process. There have been those who have questioned the value of victim impact statements at review board hearings. I have heard that outside this process. You will be aware that the introduction of impact statements at review board hearings is not new. That was provided for in 1999 when Bill C-79 was passed, but the difference here is that victims will have the chance to read their statements. It is our contention that there is real value in allowing victims to be part of that process. I will touch first on the value for the individual person.

In my experience with parole hearings, victims have gone to hearings and have entered the room absolutely terrified of the offender being released. They have sat through a two or three hour hearing, learning for the first time what this individual has done, such as taken programs and taken education, or have heard that he has reconnected with his family. He might have done many important things to change the kind of person he was when he was incarcerated there. I have walked out of those parole hearings with a victim who may or may not be happy that the individual is getting out, and may feel that he has not been in long enough for punishment's sake, but they walk out with much less fear of the offender being released. I see an equivalent with victims attending review board hearings, being a part of the process, understanding how it works, understanding why decisions are made either to keep an offender or a not criminally responsible individual in or to release someone with the appropriate conditions. Victims understanding that perspective and why that was done can address the ongoing concerns they might have for their own personal safety.

We know that victims want a voice in the process, whatever process it may be. The needs of victims are not any different whether the offender is found not guilty or found not criminally responsible. They want protection, they want a voice in the process, and they want to understand how things are done. Not criminally responsible orders can be difficult for victims because, in essence, the court is saying that this person is not responsible for the harm done to the individual, whether it is a violent act or a sexual assault or homicide. When an offender is found guilty, victims have someone to blame and a place for their anger, which is an important part of the healing process. When someone is found not criminally responsible, that is confusing for the victim because we are basically saying that

Je tiens à dire pour commencer que nous appuyons le projet de loi en ce qui concerne l'abrogation des dispositions sur la durée maximale. Ces dispositions n'ont jamais été promulguées et par suite de divers arrêts de la Cour suprême, elles ne sont pas vraiment nécessaires puisque le régime prévoit déjà des protections à cet égard. Nous sommes en faveur de l'abrogation de ces dispositions.

Le deuxième point qui nous intéresse, et ce n'est pas surprenant, ce sont les déclarations de la victime et le rôle des victimes dans ce processus. Certains ont mis en doute la valeur des déclarations de la victime aux audiences de la commission d'examen. J'en ai entendu parler en dehors de ce processus. Vous savez sans doute que l'introduction des déclarations de la victime aux audiences de la commission d'examen n'a rien de nouveau, puisque c'est ce qui a été prévu en 1999 au moment de l'adoption du projet de loi C-79. La différence ici, c'est que les victimes ont la possibilité de lire leur déclaration. Nous prétendons qu'il est vraiment utile de permettre aux victimes de faire partie de ce processus. Je vais aborder tout d'abord la valeur que cela revêt pour la personne en particulier.

D'après mon expérience des audiences de libération conditionnelle, les victimes sont toujours terrifiées à l'idée que le contrevenant soit libéré. Elles assistent à une audience de deux ou trois heures et apprennent pour la première fois ce que ce particulier a fait, comme par exemple suivre des programmes et des études, ou encore, elles apprennent qu'il a renoué avec sa famille. Il peut avoir fait beaucoup de choses importantes pour changer par rapport à ce qu'il était au moment de son incarcération. Il m'est déjà arrivé de sortir de ces audiences de libération conditionnelle accompagné d'une victime qui peut être satisfaite, ou non, de la libération de ce particulier, qui peut avoir l'impression qu'il n'a pas été incarcéré suffisamment longtemps, mais il reste qu'elle ressent beaucoup moins de crainte face à la libération du contrevenant. Selon moi, c'est la même chose que lorsque des victimes participent à des audiences de la commission d'examen, font partie du processus, comprennent son fonctionnement, comprennent pourquoi des décisions sont prises pour prolonger l'incarcération d'un contrevenant ou d'une personne non criminellement responsable ou pour la libérer selon les conditions qui s'imposent. Les victimes qui comprennent cette perspective et les raisons sous-jacentes peuvent surmonter les inquiétudes constantes qu'elles pourraient avoir en ce qui concerne leur propre sécurité.

Nous savons que les victimes veulent participer au processus, quel qu'il soit. Les besoins des victimes ne sont pas différents, que le contrevenant soit déclaré non coupable ou qu'il ne soit pas tenu criminellement responsable. Elles veulent une protection et veulent prendre part au processus tout en comprenant comment se prennent les décisions. Les ordonnances relatives à la non-responsabilité criminelle peuvent être difficiles pour les victimes parce que, essentiellement, le tribunal déclare que le contrevenant n'est pas responsable du tort causé à la victime, qu'il s'agisse d'un acte de violence, d'une agression sexuelle ou d'un homicide. Lorsqu'un contrevenant est déclaré coupable, les victimes peuvent rejeter le blâme sur lui et focaliser leur colère, ce qui est un élément important du processus de guérison. Lorsque quelqu'un

this person is not responsible. It is difficult for victims to perhaps deal with some of their anger over the violence. I speak of victims of violence because they are mainly who we work with. There are certainly other offences as well, but we deal mainly with serious violence and homicides.

It is important as well for the individual, the person not found criminally responsible, when he or she is coming up at a review board hearing, to hear or read first-hand the impact of their actions on the victim, even though they are not responsible for those actions. I do not pretend to have any medical expertise, but my understanding is that in many of these cases when people are released, there are conditions on them or requirements to continue with medication. Sometimes that medication may not have the nicest side effects. From my perspective, it can be important for people to hear the impact of what might happen if they do not take their medication. It is not a question of blame but one of responsibility to continue with medication, even though there are negative side effects: "If I do not do this, I may hurt someone else."

Hearing directly from victims about the long-term impacts of violence and of being violated in violent ways is lifelong, and it is important for everyone to hear that, including the person who is being considered for release.

I should mention as well that we deal with victims going to parole hearings. I know this issue has been raised in the past — victims who to go to parole hearings, not just the first one but to many in some cases — and I think it is important for that as well. At the first parole hearing to which the victim goes, the offender may not get released. However, in two or four years, the offender may get released so it is important for the victim to understand that process as well, that when they went the first time, the parole board said he was a risk, but three years later, he is not a risk. I think attending multiple hearings is important.

One of the downfalls in our system, whether it be parole or corrections or even at the trial stage, is that the victims often are not notified of their rights. Although we have provisions in the Criminal Code for impact statements at sentencing, we know the numbers are very low of victims who actually present. One problem is that our trial system is, in most cases, plea bargains that are done quickly and there is not time to notify the victim. The provisions in the bill to help that along, to ensure victims are notified once they have

n'est pas tenu criminellement responsable, c'est déconcertant pour la victime, car on revient essentiellement à dire que cette personne n'est pas responsable. Il est difficile pour les victimes de gérer leur colère au sujet des actes de violence. Je parle des victimes de violence, car ce sont essentiellement avec elles que nous travaillons. Il y a bien sûr d'autres infractions, mais nous traitons essentiellement des infractions graves avec violence et des homicides.

Il est également important pour la personne visée, la personne qui n'est pas tenue criminellement responsable, au moment où elle assiste à une audience de la commission d'examen, d'entendre ou de lire directement les répercussions de ses actes sur la victime, même si elle n'est pas responsable de ses actes. Je ne prétends pas avoir d'expertise médicale, mais autant que je sache, dans de nombreux cas de libération de ces personnes, des conditions ou des exigences leur sont imposées : elles doivent par exemple continuer de prendre leurs médicaments. Parfois, ces médicaments ont des effets secondaires peu encourageants. De mon point de vue, il peut être important pour ces gens d'entendre les répercussions de ce qui pourrait se produire s'ils ne prennent pas leurs médicaments. Ce n'est pas une question de réprobation, mais une question de responsabilité; ils doivent continuer à prendre leurs médicaments, malgré les effets secondaires négatifs : « Si je ne le fais pas, je risque de causer du tort à quelqu'un d'autre ».

Il est important que tout le monde entende directement les victimes parler des répercussions à long terme des actes de violence sur elles, y compris la personne dont la libération est envisagée.

Je devrais également faire mention du fait que nous nous occupons des victimes qui se rendent à des audiences de libération conditionnelle. Je sais que la question a été soulevée dans le passé — les victimes qui se rendent aux audiences de libération conditionnelle, non pas seulement à la première, mais dans certains cas, à de nombreuses — et je crois que c'est également important. À la première audience de libération conditionnelle à laquelle assiste la victime, le contrevenant peut ne pas être libéré. Toutefois, au bout de deux ou quatre ans, le contrevenant peut être libéré, si bien qu'il est important que la victime comprenne ce processus également, à savoir que le première fois, la commission de libération conditionnelle en avait conclu que le contrevenant présentait un risque, mais que trois ans plus tard, ce n'est plus le cas. À mon avis, il est important d'assister à de multiples audiences.

L'une des insuffisances de notre régime, qu'il s'agisse de libération conditionnelle ou de régime correctionnel, ou même à l'étape du procès, c'est que souvent, les victimes ne sont pas informées de leurs droits. Même si le Code criminel prévoit des dispositions pour les déclarations de la victime au prononcé de la sentence, nous savons que les victimes qui y sont présentes sont très peu nombreuses. L'un des problèmes, c'est que notre régime de procès, dans la plupart des cas, consiste en négociations de plaidoyer qui se font rapidement si bien qu'on manque de temps

indicated a willingness to be notified, is an important aspect of the bill.

The Chairman: We already heard that victim impact statements could, because of their emotional content, inappropriately detract from the requirement to impose the least onerous disposition on a mentally disordered accused. At the review board hearings, the task is to assess current risk and not past behaviour, we have been told. I would like to have your views on that position.

Mr. Sullivan: It is no different than questions or arguments that were raised when we introduced victim impact statements at parole hearings, where the parole board is assessing the individual's risk to be released into the community and what relevance the impact of the crime committed five or 10 years ago has on the offender's risk today. Aside from the benefits to the victims themselves, it is important in helping the review board panel to understand what happened. Victims often have information that is not available anywhere else. A lot of the cases go through the system pretty quickly and there are not always trials. People plead and, in this case, accept the NCR designation. Victims often can bring information that no one else has.

It is also important, when the board is assessing risk, to assess how the individual responds to it. I talked to many parole board members who said that when victims speak at parole hearings, they watch the offenders' response to that testimony, what kind of impact it has on them. I have never been in a hearing where I thought the impact statement changed a decision one way or the other. However, it is one more piece of information that the parole board panel can have to help them assess the risk and also help set conditions on someone's release.

The Chairman: On the question of publication bans, Bill C-10 gives review boards the power to order a discretionary publication ban. Do you anticipate many hearings in private, and can the interests of the victim and the media be taken into sufficient account in that instance?

Mr. Sullivan: I think they can. I do not anticipate that we will see a huge increase in the number of victims who attend review board hearings because of Bill C-10. We still have a lot of work to do to ensure that victims know their rights. The board, as judges do at the time of trials or sentencing, can weigh the balance of the freedom of the press against protection of the victim. I do not think it will be a common issue.

pour avertir la victime. Les dispositions du projet de loi qui permettent de faire en sorte que les victimes soient averties une fois qu'elles ont indiqué qu'elles souhaitent l'être, sont un aspect important du projet de loi.

La présidente : Nous avons déjà entendu dire que les déclarations de la victime pourraient, à cause de leur contenu qui suscite beaucoup d'émotion, diminuer de façon malencontreuse l'exigence de prononcer la condamnation la moins lourde à l'égard d'un accusé atteint de troubles mentaux. Aux audiences de la commission d'examen, il s'agit d'évaluer le risque actuel et non le comportement passé, c'est ce qui nous a été dit. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Sullivan : Cela revient au même que les arguments avancés lorsque nous avons introduit les déclarations de la victime aux audiences de libération conditionnelle, c'est-à-dire là où la commission des libérations conditionnelles évalue le risque que présente le particulier, s'il est libéré dans la collectivité, ainsi que la pertinence de l'impact du crime commis il y a cinq ou dix ans par rapport au risque que présente le contrevenant aujourd'hui. Mis à part les avantages pour les victimes elles-mêmes, cette déclaration est importante puisqu'elle aide les membres de la commission d'examen à comprendre ce qui s'est passé. Les victimes ont souvent des renseignements que l'on ne retrouve nulle part ailleurs. Beaucoup d'affaires passent par le système assez rapidement et il n'y a pas toujours de procès. Les gens plaident et, dans ce cas, acceptent la désignation NCR. Les victimes peuvent souvent présenter des renseignements dont personne d'autre ne dispose.

Il est également important, lorsque la commission évalue le risque, d'évaluer comment le particulier réagit. Selon de nombreux membres de la commission des libérations conditionnelles, les victimes qui prennent la parole aux audiences de libération conditionnelle observent la réaction des contrevenants à leur témoignage, le genre d'impact qu'il peut avoir sur lui. Je n'ai jamais assisté à une audience où, selon moi, la déclaration de la victime modifiait une décision dans un sens ou dans l'autre. Toutefois, c'est une information supplémentaire que les membres de la commission des libérations conditionnelles peuvent avoir et qui leur permet d'évaluer le risque et aussi de fixer des conditions à la libération du contrevenant.

La présidente : Au sujet de la question des interdictions de publication, le projet de loi C-10 accorde aux commissions d'examen le pouvoir d'ordonner une interdiction de publication à leur discrétion. Prévoyez-vous que de nombreuses audiences se fassent en privé et les intérêts de la victime et des médias peuvent-ils être pris suffisamment en compte à ce moment-là?

M. Sullivan : Je pense que oui. Je ne prévois pas une augmentation considérable du nombre de victimes participant aux audiences de la commission d'examen par suite du projet de loi C-10. Nous avons encore beaucoup de travail à faire pour nous assurer que les victimes connaissent leurs droits. La commission, tout comme les juges au moment des procès ou du prononcé de la sentence, peut mettre en balance la liberté de la presse et la protection de la victime. Je ne pense pas que ce problème se posera régulièrement.

The other thing is that if there has been a publication ban in the past by the courts, then I would assume that publication ban would still be in place. There would be that consideration as well.

Senator Mercer: I have a concern about the civil rights of the accused. If they are found not criminally responsible, that means they have not been found guilty of the offence. As such, I have some difficulty with the concept.

While I hold a lot of sympathy for the victim of this event, whatever it might be, I also have a concern that we have made an assumption, if the person is found not criminally responsible, that if the NCR had been removed they would have been guilty. We have made an assumption of guilt when we start talking about victim impact statements.

I am concerned that we have gone that way; and it goes to my other concern about what seems to be happening today in society generally, where we are talking about trying to follow people who have served their full terms of punishment. The punishment is the punishment. I would like your comment on that.

As I say, I am concerned about the civil rights of the accused. I am very sympathetic to, and I have a great deal of empathy for the victims and their civil rights, but we are talking about the law here.

Mr. Sullivan: It is sort of a dichotomy in our system, as you pointed out. On the one hand, we say you are not criminally responsible, you have not been found guilty; on the other hand, there is still a victim. The legalese of that is difficult to understand.

In reality, though, we know someone was hurt, whether it was an assault or a homicide or whatever. Someone was hurt and we cannot ignore that fact. The person is there in the hospital being treated for what the offender did. Whether he was responsible for it is a whole other question; but he is there because of what he did. We cannot ignore that fact. We cannot ignore that there is a victim.

The other part is that there is some responsibility on people who are coming out who have these mental disorders — and I have great sympathy for them, as well. There is some responsibility, perhaps, if there is medication that is required to control certain behaviours. On the one hand, we are saying you are not responsible or guilty but we will make requirements on you to take medication; it is a grey area in our whole system.

However, we must be realistic about it. Someone was hurt, and they have an interest in this process, even though it is not a traditional finding from the court.

Senator Mercer: In your statement, again you have made an assumption of guilt.

Mr. Sullivan: The system does make an assumption of guilt.

Par ailleurs, si les tribunaux ont déjà décrété une interdiction de publication, j'imagine que ce serait toujours applicable; il faut le prendre également en compte.

Le sénateur Mercer : Je me demande ce qu'il va advenir des droits civils de l'accusé. S'ils sont déclarés non criminellement responsables, cela veut dire qu'ils ne sont pas déclarés coupables de l'infraction. J'ai donc un peu de mal à comprendre le concept.

Même si j'éprouve beaucoup de sympathie à l'égard de la victime, quel que soit l'acte de violence dont elle a fait l'objet, je m'inquiète également du fait que si la personne est déclarée non criminellement responsable et que cette désignation est retirée, nous arrivons alors à une présomption de culpabilité et elle est alors déclarée coupable. Nous arrivons à cette présomption de culpabilité à partir du moment où on parle de déclarations de la victime.

C'est ce qui m'inquiète et qui rejoint mon autre préoccupation au sujet de ce qui semble se passer aujourd'hui dans la société en général, lorsque nous parlons de suivre les gens qui ont purgé toute leur peine. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Je le répète, les droits civils de l'accusé sont pour moi un point de préoccupation. J'éprouve beaucoup de sympathie et d'empathie à l'égard des victimes et de leurs droits civils, mais nous parlons ici de droit.

M. Sullivan : Comme vous le faites remarquer, c'est un genre de dichotomie qui apparaît dans notre système. D'une part, on dit vous n'êtes pas criminellement responsable, vous n'êtes pas déclaré coupable; d'autre part, il y a toujours une victime. Le jargon juridique à cet égard est difficile à comprendre.

En réalité toutefois, nous savons que quelqu'un a été blessé, qu'il s'agisse d'une agression, d'un homicide ou d'autre chose. Quelqu'un a été blessé et nous ne pouvons pas en faire abstraction. Cette personne est soignée à l'hôpital par suite des actes du contrevenant. Qu'il en soit responsable est une toute autre question; mais la victime se trouve là à cause de ses actes. On ne peut en faire abstraction et on ne peut pas oublier la victime.

Par ailleurs, une certaine responsabilité est conférée à ceux qui sont atteints de ces troubles mentaux — et j'éprouve beaucoup de sympathie à leur égard également. Il y a cet aspect de responsabilité, sans doute, s'ils doivent prendre des médicaments pour maîtriser certains comportements. D'une part, on leur dit : vous n'êtes pas responsables ni coupables, mais nous exigeons que vous preniez vos médicaments; c'est une zone grise de tout notre système.

Toutefois, il faut être réaliste. Quelqu'un a été blessé et a un intérêt dans ce processus, même si ce n'est pas une conclusion traditionnelle de la part du tribunal.

Le sénateur Mercer : Dans votre déclaration, il y a encore une fois une présomption de culpabilité.

M. Sullivan : Le système arrive à une présomption de culpabilité.

Senator Mercer: I do not think the assumption of guilt is something I am personally willing to accept. If the person is guilty, then let the full weight of the law come to bear on him or her; but if there is some mental incapacity of the person who is accused, then we need to deal with that mental incapacity. If we are able to deal with that, then maybe we can deal with the criminality.

However, everyone keeps talking here as if people are guilty. If you are not criminally responsible, I am not sure you are guilty. Or if you are guilty, then I think you need to have a process wherein you are declared guilty.

Senator Milne: I believe if they are not criminally responsible, they have been already found guilty. It is where they are unfit to stand trial that they have not yet been found guilty.

Mr. Sullivan: Our system recognizes that these individuals did the act, whatever it was. They just are not responsible for it because they did not have the mental capacity to form the intent. In saying that there was a crime committed, this person committed it but is not responsible for it, we can still say someone was hurt and they are a victim of this crime. It is a challenging area, but in our system, in one sense, we do find people guilty. There is just a difference in how we deal with them after that point.

Senator Milne: If they are unfit to stand trial, they are never found guilty.

Senator Callbeck: Mr. Sullivan, you mentioned just a couple of areas in this legislation, the repealing of the capping and the victim impact statement. You agree with the legislation on those areas. Therefore, I assume you are supportive of the entire piece of legislation.

Mr. Sullivan: I do not know enough about the inner workings of the system to have an opinion either way on the provision. I am supportive of the bill in a general sense.

Senator Callbeck: I want to ask you about your organization, the Canadian Resource Centre for Victims of Crime. You say it is non-profit and that you are situated in Ottawa. You provide services to people across the country, making victims aware of their rights and so on. For example, what services do you provide to somebody in Prince Edward Island? Do you have people who go down there?

Mr. Sullivan: I wish we did. Unfortunately, we are a very small organization. There are two people in our office plus some volunteers, usually students doing placement programs. We are limited in the direct services that we can provide. A lot of our services are over the phone. Because we are so small we do not have much of a budget to advertise our services, but victims who come to us are usually people who have had a problem with the system. There is something that is happening or has happened in their lives. We can often advise them from a distance as to what their rights are. For example, if it is the Crown not returning calls, we can try to intercede in that. We are limited in what we can do.

Le sénateur Mercer : Je ne crois pas que la présomption de culpabilité soit un concept que je sois personnellement prêt à accepter. Si la personne est coupable, elle doit en subir toutes les conséquences juridiques; par contre, si elle est atteinte de troubles mentaux, il faut alors s'occuper de ces troubles mentaux. Si nous sommes en mesure de le faire, peut-être pouvons-nous alors traiter de la criminalité.

Toutefois, on fait comme si les gens étaient coupables. Si vous n'êtes pas criminellement responsable, je ne suis pas sûr que vous soyez coupable. Ou si vous êtes coupable, je crois alors qu'il faut prévoir un processus permettant de vous déclarer coupable.

Le sénateur Milne : Selon moi, si ces gens ne sont pas criminellement responsables, ils sont déjà déclarés coupables. Ce n'est que lorsqu'ils sont déclarés inaptes à subir leur procès qu'ils ne sont pas encore déclarés coupables.

M. Sullivan : Notre système reconnaît que ces gens ont commis l'acte, quel qu'il soit. Ils ne sont simplement pas responsables, car ils ne pouvaient pas mentalement avoir l'intention de commettre un crime. Lorsqu'on dit qu'un crime a été commis, telle ou telle personne l'a commis, mais n'en est pas responsable et pourtant, nous pouvons affirmer que quelqu'un a été blessé et se retrouve victime de ce crime. C'est un défi, mais dans notre système, dans un certain sens, nous déclarons des gens coupables. Ce qui change, c'est simplement la façon dont nous les traitons par la suite.

Le sénateur Milne : S'ils sont déclarés inaptes à subir un procès, ils ne sont jamais déclarés coupables.

Le sénateur Callbeck : Monsieur Sullivan, vous avez fait mention de deux points relatifs à cette mesure législative, l'abrogation des dispositions sur la durée maximale et la déclaration de la victime. Vous êtes d'accord avec le projet de loi à cet égard. Je résume donc que vous appuyez cette mesure législative dans son ensemble.

M. Sullivan : Je ne connais pas suffisamment les rouages du système pour former une opinion au sujet de la disposition. J'appuie le projet de loi de manière générale.

Le sénateur Callbeck : J'aimerais vous poser une question au sujet de votre organisme, le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes. Vous dites que c'est un organisme à but non lucratif situé à Ottawa. Vous offrez des services aux gens à l'échelle du pays, vous informez les victimes de leurs droits, et cetera. Par exemple, quels services offrez-vous aux gens de l'Île-du-Prince-Édouard? Avez-vous du personnel qui se rend là-bas?

M. Sullivan : C'est ce que j'aimerais. Malheureusement, notre organisme est très petit. Nous avons deux personnes dans notre bureau plus quelques bénévoles, en général des étudiants qui font un stage. Nous sommes restreints pour ce qui est du nombre de services que nous pouvons offrir directement. Beaucoup de nos services sont offerts au téléphone. Comme nous sommes un organisme si petit, nous n'avons pas de budget qui permette de faire la publicité de nos services, mais les victimes qui nous contactent sont en général des gens qui ont eu un problème vis-à-vis le système. Quelque chose se passe ou s'est passé dans leur vie. Nous pouvons souvent les informer de leurs droits à distance. Par

I do not pretend to suggest that we service all the needs of all the crime victims in the country. We have a network with the existing victim services which are funded by the provinces. We can help make those relationships and connections as well.

Senator Callbeck: You do get some phone calls from victims in the Maritimes, do you?

Mr. Sullivan: Yes.

Senator Andreychuk: I want to go back to the victim impact statement. I am inclined to want to have the victim involved. The problem I have is that we have developed an understanding of what victim impact statements mean in the criminal sense, and then we moved it over to the mental health field. Would we have been better off to view some other words to allow the victim to be part of the process, to get away from this question of whether the person was accused, convicted or not criminally responsible? In other words, if they are not criminally responsible or unfit to stand trial, surely the person who has been the subject of some action with them should know the process, should feel some justice in it, and might be part of the treatment for that person.

Is part of our problem that we use the same phrase, having borrowed it from the criminal law, and we should think about revisiting and repackaging it to allow for a relationship there that is not based on the criminality but on the responsibility? Even if you are found not fit, you still have other rights and responsibilities as a Canadian citizen. Should we not put it into that kind of terminology?

Mr. Sullivan: I have never thought of it that way, but it is an interesting proposal. I am not sure what the words would be. I think there is some value in keeping the term "victim impact statement" because it is well known and people understand what it is, and victims have an understanding of what it is as well. Certainly, if there was more appropriate terminology to address the same goal of making sure victims feel part of the process and understand the process, and also address the difficulties in the fact that this person was not found criminally responsible, not found guilty, that would be worth pursuing. I have never thought of that, so I do not know what it would be. It is an interesting proposal, and I would not have any objections to it with the proper terminology.

Senator Andreychuk: I am sorry I came in late because of other duties.

In your work, have you found that putting the victim into the process has either been detrimental to the victim or the person who has been found mentally incapacitated?

Mr. Sullivan: To be honest, we have not dealt with that many victims who have gone to review board hearings and given impact statements. It is not a common thing, and part of that is because

exemple, si c'est la Couronne qui ne répond pas aux appels, nous pouvons essayer d'intervenir. Nous sommes limités dans ce que nous pouvons faire. Je ne prétends pas que nous répondons à tous les besoins de toutes les victimes de crimes dans notre pays. Nous sommes en réseau avec les services à l'intention des victimes qui sont financés par les provinces. Nous pouvons également établir et créer de telles relations.

Le sénateur Callbeck : Vous recevez des appels téléphoniques de victimes dans les Maritimes?

M. Sullivan : Oui.

Le sénateur Andreychuk : J'aimerais revenir à la déclaration de la victime. Je suis plutôt d'accord avec la participation de la victime. Le problème, c'est que nous sommes arrivés à une définition de ce que sont les déclarations de la victime au sens criminel du terme pour l'appliquer au domaine de la santé mentale. N'aurait-il pas mieux valu envisager d'autres mots pour que la victime puisse faire partie du processus, pour ne plus avoir à se demander si la personne est accusée, condamnée ou non criminellement responsable? En d'autres termes, si ces gens ne sont pas criminellement responsables ou sont déclarés inaptes à subir leur procès, il est évident que la personne qui a fait l'objet de certains actes — la victime — devrait connaître le processus, avoir l'impression d'un certain sens de justice et pourrait participer au traitement de cette personne.

Le problème découle en partie du fait que nous reprenons la même expression, empruntée au droit criminel; ne faudrait-il pas envisager de la modifier afin de prévoir une relation qui ne soit pas fondée sur la criminalité mais sur la responsabilité? Même si ces gens sont déclarés inaptes, ils ont toujours d'autres droits et responsabilités en tant que citoyens canadiens. Ne devrions-nous pas le prévoir dans ce genre de terminologie?

M. Sullivan : Je n'ai jamais envisagé la question sous cet angle, mais votre proposition est intéressante. Je ne suis pas sûr des mots qu'il faudrait employer. Je pense qu'il est toujours bon de conserver l'expression « déclaration de la victime », car elle est bien connue et tout le monde la comprend, les victimes y compris. Certainement, il serait bon d'avoir une expression plus pertinente pour atteindre le même objectif — c'est-à-dire faire en sorte que les victimes sentent qu'elles font partie du processus et le comprennent —, qui tienne également compte des difficultés relatives au fait que cette personne n'a pas été déclarée criminellement responsable, n'a pas été déclarée coupable. Je n'y ai jamais pensé, si bien que je ne sais pas ce que l'on pourrait proposer. C'est une proposition intéressante et je ne m'y opposerais pas dans la mesure où l'on trouverait les mots qui conviennent.

Le sénateur Andreychuk : Je suis désolée d'être arrivée en retard, mais j'avais d'autres engagements.

Dans le cadre de votre travail, avez-vous jamais trouvé que la participation de la victime au processus ait porté préjudice à la victime ou à la personne déclarée atteinte de troubles mentaux?

M. Sullivan : Pour être honnête, nous ne nous sommes pas occupé de tant de victimes qui seraient allées aux audiences de la commission d'examen et auraient fait des déclarations de la

some of the victims who contact us have only found out after the fact that there was a hearing. The biggest complaint is "I did not know and I did not have a chance to participate."

I do not have any personal experience of where the victim participated and it was detrimental for either them, or for the person who was found NCR and considered for potential release. My guess is there may be anecdotal stories that individuals might have, but we certainly would not have enough victims present to have any sort of research on that.

It is a relevant concern. I think the legislation allows the review board the discretion to accept statements, except if there is a reason not to. If the victim comes in and is hostile, or if there is something in the dynamics of the hearing with which the impact statement might cause problems, I think the review board has the ability to say "We will not do it," just as judges do in their courtrooms. I think there is the discretion to protect both parties if there are those slim cases where there might be a problem.

Senator Andreychuk: You said that some of the people you deal with come in and say they did not know about it and it is after the fact. With the new act, do you think that problem will be solved?

Mr. Sullivan: I think it will help. The administration of this aspect is largely provincial. We have been pushing it for a while because, largely, this part of the process from current victim services is not part of their mandate, so victims are left with nothing. I am hoping with this legislation we will be able to see victim services take this on as part of the services they offer as they exist presently in the Crown's office. I think the legislation will help.

I do not know that we will see a huge increase in the number of victims who attend review board hearings. Basically, we advocate for choice so the victims know they can attend if they want to. They can do a written statement or just go and observe the hearing. A lot of victims go and listen to parole hearings because they want to hear the offender speak about the offence. It is really about choice, and I think this legislation will help.

Senator Andreychuk: Are more of these victims involved with this offender previously by either being a family member, a friend or a neighbour, or are "strangers" involved in these cases?

Mr. Sullivan: In the cases we have had contact with, there has been some connection. I think generally it was someone who either worked with the individual or is a neighbour. There has been some connection. I do not know of any where there has been a stranger that we have dealt with personally. There has usually been a relationship. When they are released, often the person will come back into the same community. That is why it is important for people to understand why individuals might be released so

victime. Ce n'est pas chose courante, en partie parce que certaines des victimes qui nous ont contactés n'ont appris qu'après coup qu'il y avait une audience. La plainte la plus courante est la suivante : « Je ne le savais pas et je n'ai pas pu y participer. »

Je n'ai pas d'expérience personnelle de cas où la participation de la victime aurait été préjudiciable pour elle ou pour la personne déclarée NCR et dont on envisage la libération éventuelle. J'imagine que certains ont peut-être des histoires à raconter, mais nous n'avons certainement pas eu suffisamment d'exemples de victimes qui auraient participé à ces audiences pour tirer quelque conclusion que ce soit.

C'est un problème pertinent. Je crois que la mesure législative accorde à la commission d'examen la discrétion d'accepter des déclarations, sauf si elle a une bonne raison de le refuser. Si la victime est hostile ou si la déclaration de la victime est susceptible de causer des problèmes au niveau de la dynamique de l'audience, je crois que la commission d'examen peut refuser, tout comme les juges au tribunal. Je pense qu'il est possible de protéger les deux parties si, dans certains cas rares, un problème risque de se poser.

Le sénateur Andreychuk : Vous dites que certains des gens dont vous vous occupez vous révèlent qu'ils n'étaient pas au courant et qu'ils ne l'ont appris qu'après coup. Pensez-vous que cette nouvelle loi pourra résoudre ce problème?

M. Sullivan : Je crois que cela aidera. L'administration de cet aspect relève en grande partie de la province. Nous cherchons à faire avancer ce dossier depuis un bon bout de temps parce que cette partie du processus actuel de prestation de services aux victimes ne fait dans une large mesure pas partie du mandat des provinces, de sorte que les victimes se retrouvent le bec à l'eau. J'espère que, grâce à cette loi, les services offerts aux victimes incluront cette composante, qui est déjà comprise dans les services offerts par le bureau de la Couronne. Je crois que la loi aidera à cet égard.

Par contre, je ne crois pas que le nombre de victimes qui assistent aux audiences des commissions d'examen va augmenter sensiblement. Nous prônons essentiellement de donner le choix à la victime, qu'elle sache qu'elle peut y assister si elle le souhaite. Elle peut faire une déclaration par écrit ou simplement s'y rendre et observer. Beaucoup de victimes assistent aux audiences de libération conditionnelle parce qu'elles souhaitent entendre ce qu'a à dire le transgresseur au sujet de l'acte qu'il a commis. C'est en réalité une question de choix, et je crois que la loi à l'étude sera utile à cet égard.

Le sénateur Andreychuk : Les victimes sont-elles plus nombreuses à avoir connu le transgresseur avant la commission de l'acte? En d'autres mots, était-il un membre de la famille, un ami ou un voisin, ou est-ce un parfait étranger?

M. Sullivan : Dans les dossiers auxquels nous avons travaillé, c'était jusqu'à un certain point une connaissance. En règle générale, c'était quelqu'un qui avait soit travaillé avec la personne ou qui était son voisin. Il existe un lien quelconque. Je ne connais pas de cas où il s'agissait d'un parfait étranger. Il existait habituellement un lien auparavant. Quand les détenus sont libérés, souvent ils reviendront vivre au sein de la même collectivité. C'est pourquoi il importe tant qu'on comprenne

that they will be less fearful. They are notified in advance so that they do not walk into the supermarket, for instance, and see the offender there.

Senator Joyal: When we talk about victims in the context of a person who is mentally handicapped, I have always had a problem seeing an accused or a criminally responsible person and a victim. Both are victims. We are dealing with two victims. We enjoy good health, all of us, and we thank whoever we have to thank for that. The reality we are dealing with in this bill is, of course, that there is a victim of a crime on one hand, but there is another victim on the other hand, which is a person who has no mental capacity either to stand trial or to be criminally responsible. Personally, I have great difficulty trying to reconcile the healing process for the victim of the crime and the responsibility that we have to assume for the other victim.

Yesterday we had Mr. Walter, who is the Chair of Review Boards Canada, here as a witness. We asked him to give us the profile of the person, the average subject of your preoccupation. The profile he gave us convinced me that the offender is a victim, most of the time, starting at a young age as a child, as Senator Pearson knows well. It is very difficult to take his point a step further and to put the two in the context of the references you have been making — the parole board.

I agree with you that in a parole board hearing, the situation is totally different. The victim has to be satisfied that justice has been rendered and that someone has been found guilty, and that before the person is released, that person has rehabilitated himself or herself by the fact that they are in a repentant mood vis-à-vis the victim, and perhaps even ready to compensate the victim for the damage or harm done to them.

The case we are dealing with here is in a totally different context. We have to deal with two victims. The participation of the victim in the process is important, as you said, because for some victims it is part of what I call the healing process, to use an Aboriginal term, but how do we keep to the fact that the other one is a victim as well, and probably in a worse position than the victim, *per se*? I do not underestimate the damages, moral and physical, to which the victim of a crime by a person who is mentally handicapped might have been subjected — on the contrary. On the other hand, we have to take into account how the system works to ensure that we take that reality into account. I am sure that that is what we have in mind when we are dealing with this issue.

Mr. Sullivan: I have referred to the parole board a lot, and I do so because I look at the perspective of victims who have attended parole board hearings. I think the benefits of doing that are similar to those obtained by victims who might want to attend review board hearings. I understand that offenders at parole board hearings and those at review board hearings have a different process, but for the victims, the value of going to a parole board hearing is hearing what kind of programs, treatment and changes that offender has gone through so that when he is

pourquoi ces personnes pourraient être libérées, pour qu'on en ait moins peur. Les victimes sont avisées à l'avance pour éviter qu'elles ne se retrouvent face à face avec leur agresseur à l'épicerie du coin.

Le sénateur Joyal : Quand l'accusé est une personne ayant une déficience mentale, j'ai toujours de la difficulté à voir, d'une part, une partie accusée ou criminellement responsable et, d'autre part, une victime. J'estime que les deux sont des victimes. Il y a deux victimes. Nous avons tous la chance d'être en bonne santé. Or, la réalité visée par le projet de loi à l'étude, c'est qu'il y a bien sûr la victime d'un crime, mais également une autre victime, soit la personne qui n'a pas la capacité mentale soit de subir son procès, soit d'être tenue criminellement responsable de ses actes. Pour ma part, j'ai beaucoup de difficulté à concilier le processus de guérison de la victime du crime et la responsabilité que nous devons assumer à l'égard de l'autre victime.

Hier, nous avons entendu M. Walter, président des commissions d'examen du Canada, qui est venu témoigner. Nous lui avons demandé de nous dresser le profil du transgresseur, de l'objet moyen de vos préoccupations. Le profil qu'il nous a fourni m'a convaincu que le transgresseur est aussi la plupart du temps une victime, dès la tendre enfance comme le sait bien le sénateur Pearson. Il est très difficile de pousser le raisonnement plus loin et de voir des analogies avec le contexte dont vous nous parlez, soit des audiences de libération conditionnelle.

Je suis d'accord avec vous pour dire que, lors d'une audience de libération conditionnelle, la situation est tout à fait différente. Il faut que la victime soit convaincue que justice a été rendue, qu'il y a un coupable reconnu comme tel et qu'avant que cette personne ne recouvre sa liberté, qu'elle se soit réhabilitée en se montrant repentante par rapport à la victime et peut-être même disposée à l'indemniser pour les dommages ou les torts causés.

Le cas que nous examinons ici se situe dans un contexte entièrement différent. Nous sommes aux prises avec deux victimes. La participation de la victime au processus est importante, comme vous l'avez dit, parce que cela fait partie de ce que j'appelle, pour reprendre une expression autochtone, le processus de guérison, mais comment tenir compte du fait que l'autre est également une victime et probablement dans un état pire que celui de l'agressé? Je ne sous-estime pas les dommages d'ordre moral et physique subis par la victime d'un crime commis par un déficient mental, au contraire. Par contre, il faut aussi tenir compte de la manière dont fonctionne le système pour bien refléter la réalité. Je suis convaincu que c'est ce là l'objectif de notre examen.

M. Sullivan : J'ai souvent mentionné la commission des libérations conditionnelles parce que je connais le point de vue des victimes qui ont assisté à des audiences de cette commission. Je crois que les avantages de cette façon de procéder sont analogues à ceux que retireraient les victimes susceptibles de vouloir assister aux audiences des commissions d'examen. Je comprends que les transgresseurs qui passent devant la commission des libérations conditionnelles et ceux qui passent devant une commission d'examen sont soumis à un processus

released, victims are not as fearful. We can see the same in review board hearings. Often, the only thing victims know about the offender, and/or the person found not criminally responsible, is what that person did to them, that act of violence. Going to a review board hearing and hearing experts and the person themselves talk about the programs and rehabilitation they have gone through and how it has made a difference in their lives so if they are released, they do not have the same issues or problems that might lead to more violence, has the same benefit for victims.

On your point about the people who are found not criminally responsible often being victims themselves, I do not know that that is much different from the people you find in prison. Arguably, they have suffered a lot in their young lives or as children, and that has played a role in them getting into prison. If you look at the statistics, the average person who is arrested for an offence is a 15 to 24-year-old young male. That is ironically the same description of the people who are the majority of victims. There are many similarities between victims and offenders.

The other point is that we make this assumption that when victims want to participate, it is because they are opposed to release. I have been at parole hearings and been involved in cases, and also at sentencings, where victims have not wanted the person to go to jail, or not wanted a harsh penalty, or have not been opposed to parole. I would see some victims saying the same things at these hearings. We make the assumption that when victims want to give an impact statement, it is, "Keep them inside and do not let them out," and that is simply not the case. Those are the cases we often hear about through the media, but frankly it is not always the case that victims are opposed.

One thing that might come out of hearings that is not intended, and I do not know that we can design the system with this intention, is that victims and, in this system, those found not criminally responsible can gain a better understanding of each other. Maybe, if they are living in the same community, there is not that fear and there is not that resentment. I am not saying they will go and have dinner together, but people will understand both sides. Having been to parole hearings, and I apologize for continuing to make that analogy, where victims who have walked in terrified and have walked out not being concerned about their safety at all, I would not see anything different in this process.

Senator Joyal: As the chairman said at the beginning, the person is mentally handicapped, suffering from schizophrenia or some other serious mental disease, and as you have said yourself and as some witnesses have said, a large number of the victims of crime by those kinds of people are family or neighbours. If I have somebody in my entourage who is mentally handicapped, it is not

différent, mais pour les victimes, l'utilité d'être présentes à l'audience de libération conditionnelle est d'entendre quel genre de programmes, de traitements et de changements a vécus le transgresseur de manière à ne pas être aussi craintives, quand il sera libéré. On observe le même phénomène aux audiences des commissions d'examen. Souvent, la seule chose que savent les victimes au sujet du transgresseur ou de la personne non criminellement responsable, c'est ce que cette personne leur a fait, l'acte de violence commis. Assister à une audience de la commission d'examen et entendre des experts et la personne elle-même parler des programmes et de la réhabilitation, à quel point le transgresseur a changé de sorte que, s'il est libéré, il n'est pas aux prises avec les mêmes problèmes qui pourraient entraîner plus de violence, est tout aussi avantageux pour les victimes.

Quant à ce que vous avez dit au sujet de personnes qui sont jugées non criminellement responsables, soit qu'elles sont souvent elles-mêmes des victimes, je ne crois pas que ce soit très différent des personnes qui se trouvent en prison. On pourrait soutenir qu'elles ont beaucoup souffert dans leur enfance ou leur jeunesse, ce qui a contribué au fait qu'elles se retrouvent en prison. Si l'on se fie aux données statistiques, le transgresseur moyen est un jeune homme de 15 à 24 ans. Ironiquement, la description de la majorité des victimes est la même. Il existe beaucoup de similitudes entre les victimes et les transgresseurs.

L'autre point que j'aimerais faire valoir, c'est que nous supposons toujours que, lorsqu'une victime souhaite participer, c'est parce qu'elle est opposée à la libération du détenu. J'ai assisté à des audiences de libération conditionnelle et j'ai travaillé à des dossiers de même qu'à des prononcés de sentence où les victimes ne souhaitaient pas que la personne aille en prison ou ne souhaitaient pas qu'on lui impose une lourde peine. Elles n'étaient pas opposées à la libération conditionnelle. Je peux concevoir que certaines victimes réagissent de la même façon à ces audiences. Nous supposons que, lorsque la victime souhaite faire une déclaration, elle va réclamer qu'on ne laisse pas sortir le détenu. Or, ce n'est tout simplement pas le cas. Ce sont les cas dont nous entendons souvent parler dans les médias, mais à vrai dire, les victimes ne sont pas toujours opposées à la libération.

Une des conséquences des audiences qui n'est peut-être pas voulue, et j'ignore s'il y a moyen d'intégrer cela au système, c'est que les victimes et, dans ce système, les personnes non criminellement responsables peuvent mieux se comprendre. Peut-être, si elles vivent dans la même collectivité, qu'il n'y aura pas de craintes ou de ressentiment. Je ne dis pas qu'elles se fréquenteront socialement, mais elles se comprendront mieux l'une l'autre. Après avoir assisté à des audiences de libération conditionnelle, et je m'excuse de continuer à faire cette analogie, où des victimes se sont présentées dans la salle terrifiées et sont parties, à la fin, rassurées quant à leur sécurité, je ne vois rien de différent ici.

Le sénateur Joyal : Comme l'a dit la présidente au début, la personne est déficiente mentale, souffre de schizophrénie ou d'une autre maladie mentale grave et, comme vous l'avez dit vous-même ainsi que d'autres témoins, un grand nombre de victimes d'actes criminels commis par ce genre de personnes sont des proches ou des voisins. S'il y a une personne mentalement déficiente dans

a secret disease. It shows one way or the other. To me, the first healing process for the victim is to help them understand that that person is not responsible for what he or she has done.

The greatest objective of the system that Bill C-10 puts into place is to protect society against the risk that that person represents. The whole process should be to maintain the capacity to evaluate the risk. I think the victim can be part of that, but not more and beyond that; not, as you said yourself, with an objective of punishing or retaliation or repair to a point where, in fact, we are not taking into account the fact that we have somebody in society who is not responsible for their actions and cannot be held responsible. The only thing we have to measure is the level of risk that this person represents for society. It is not parole. It has nothing to do with parole. It is a different legal context legally from a parole situation. I totally rely on you for what you have said on the parole experience, and I support what you say, but in the context of a mentally handicapped person, we are not in the same relationship.

Mr. Sullivan: In reality, most of the violence committed by those found guilty is against somebody they know. It is not that different in that context.

As to how this provision will play out in the real world, my guess is that if the victim is a family member, they may be aware of the issues, the mental disorder, so they may go to support the person and have different motivations. If someone is a neighbour, for example, it might be important to go to that hearing to hear about the schizophrenia and to understand how these things work, so there is value in that.

I do not think anyone should mistake a victim's ability to participate for a victim's controlling of the process. Going there and hearing what is going on and being part of it, and providing any information that would be relevant to the decision that the board will make, that is ultimately their role. Neither our organization nor any other victim's group that I know of would ever say that victims have more of a role than that, just providing some information that the board will weigh with other information. Sometimes if a victim goes and is talking about punishment, the board will say that that is not very relevant. The board has the discretion to weigh that information. Giving the victim a chance to participate is important, and their information is judged by the board, which has a whole pile of information before it.

You are right. The goal of the process is to assess risk and whether this person can be managed.

mon entourage, je le sais. D'une façon ou d'une autre, on s'en rend compte. Pour moi, la première étape du processus de guérison de la victime est de l'aider à comprendre que la personne n'est pas responsable de ce qu'elle a fait.

Le plus grand objectif du système que met en place le projet de loi C-10 est de protéger la société contre le risque représenté par cette personne. Tout le processus devrait viser à préserver la capacité d'évaluer le risque. Je crois que la victime peut en faire partie, mais sans plus, non pas, comme vous l'avez dit vous-même, dans le but de punir, de se venger ou d'obtenir réparation au point, en fait, de perdre de vue qu'on est aux prises avec un membre de la société qui n'est pas responsable de ses actes et qui ne peut en être tenu responsable. La seule chose à mesurer, c'est le niveau de risque que cette personne représente pour la société. Ce n'est pas de savoir si on peut la libérer. Cela n'a rien à voir avec la libération conditionnelle. Il s'agit d'un contexte juridique tout à fait différent des libérations conditionnelles. Je vous fais entièrement confiance pour ce que vous avez dit au sujet des libérations conditionnelles, et j'appuie ces propos, mais dans le contexte d'une personne qui a une déficience mentale, ce n'est pas pareil.

M. Sullivan : En réalité, la plupart des actes violents commis par les personnes jugées coupables sont commis contre une personne qu'elles connaissent. Ce n'est donc pas très différent dans ce contexte.

Quant à savoir comment cette disposition s'appliquera dans les faits, je suppose que la victime est un membre de la famille, qu'elle est peut-être au courant des problèmes, du trouble mental, de sorte qu'elle va peut-être appuyer la personne et avoir une motivation différente. Si c'est un voisin, par exemple, il pourrait être important de se présenter à l'audience pour entendre parler de schizophrénie et comprendre cette maladie. Il y a donc là une certaine utilité.

Nul ne devrait commettre l'erreur de croire que la possibilité que la victime participe au processus revient à lui en donner le contrôle. Se présenter à l'audience et écouter ce qui se dit en plus de fournir des renseignements qui pourraient avoir un rapport avec la décision que prendra la commission, voilà le rôle ultime qui lui revient. Ni notre organisme, ni les autres groupes de défense des intérêts des victimes que je connais réclament un plus grand rôle pour les victimes. Leur rôle devrait se borner à suppléer à l'information dont doit tenir compte la commission. Parfois, quand la victime s'aventure à parler de punition, les commissaires vont lui répondre que ce n'est pas pertinent. La commission a le pouvoir discrétionnaire de juger de cette information. Le fait de donner à la victime la possibilité de participer au processus est important, et l'information qu'elle fournit est évaluée par la commission comme tous les autres renseignements dont elle dispose.

Vous avez raison. Le but du processus est d'évaluer le risque et de voir s'il y a moyen de gérer la personne.

Senator Andreychuk: I have a supplementary. Senator Joyal has been talking about mental illness. Some illnesses are well known or well exhibited in a person. Others come and go, depending on treatment or time, or other influences.

Do you find, in your dealing with the issue, that part of the problem is determining the state of the mental illness within that person? Or is it so set and known that all of the psychiatrists who have dealt with the person agree on what the problem is? Have you found that there are some varying opinions from the experts?

Mr. Sullivan: I do not know that I have enough experience to really answer that except to say that I know that when people are in the court process and are perhaps trying to go through the NCR process, there are differing opinions about whether someone meets that criteria or not. It is not always cut and dried.

I know one of the concerns of victims is often that the person is abusing the process. They are pretending to be schizophrenic or something. People think they benefit through this process. I think being at the review board hearings might educate them more. It is not easy to go through this process and pretend successfully that you are schizophrenic. However, I do not really have enough experience that I feel adequate to answer in any concrete way.

Senator Andreychuk: It reminded me of cases that I have dealt with where there was not a definitive diagnosis and a confirmation by the experts. Those who lived with this person, who had been the subject of harm, gave interesting factual information that was helpful in the diagnosis. I do not know whether you have had that experience or not.

Mr. Sullivan: In a general sense, one of my earlier points was that victims often have information that is not in the police reports or the files or the psychiatric reports. Living with, or having lived beside the person for a number of years, they can bring experiences that would not otherwise be known, which might help with the treatment process.

Senator Milne: I believe I heard you say that in your experience when you have been in court with victims, their statements have never made any difference to the outcome of the parole board hearings.

Mr. Sullivan: What I said is that when I have been at parole hearings with victims, I do not think their statement made the decision for the parole board, one way or the other.

Senator Milne: That must be very frustrating.

Mr. Sullivan: I do not know. Victims who attend parole board hearings see the range of information. The files can be very large. They see the range of information from psychiatrists and people in the community, parole officers.

Le sénateur Andreychuk : J'ai une question supplémentaire. Le sénateur Joyal a parlé de maladie mentale. Parfois, on connaît bien la maladie dont souffre la personne, et elle en manifeste tous les symptômes. D'autres cas sont plus flous, selon le traitement ou sa durée, ou encore sous l'effet d'autres facteurs.

Quand vous traitez de la question, constatez-vous qu'une partie du problème vient de la difficulté à déterminer l'état de maladie mentale de la personne? Ou ces maladies sont-elles si bien connues que tous les psychiatres qui ont rencontré cette personne s'entendent sur son problème? Avez-vous constaté que les opinions variaient selon les experts?

M. Sullivan : Je ne suis pas sûr d'avoir suffisamment d'expérience pour vraiment répondre à cette question, sauf pour dire que, lorsque les personnes se retrouvent devant les tribunaux et franchissent peut-être les étapes pour être déclarées NCR, les opinions quant à savoir si quelqu'un répond à ces critères sont divergentes. Il existe parfois des zones grises au sujet desquelles il est difficile de se prononcer.

Je sais qu'une des préoccupations des victimes est souvent que la personne n'abuse du système, ne prétende être schizophrène par exemple. Il existe des personnes qui croient qu'elle profite du système. Je crois que leur présence à des audiences de la commission d'examen serait peut-être très instructive. Il n'est pas facile de subir ce processus et de se faire reconnaître comme étant schizophrène. Cependant, mon expérience n'est pas suffisante pour me permettre d'en juger concrètement.

Le sénateur Andreychuk : Je me souviens de cas auxquels j'ai eu affaire et où on était incapables d'établir le diagnostic final et de le faire confirmer par les experts. Ceux qui vivaient avec cette personne, qui avaient subi des préjudices de sa part, fournissaient des faits intéressants qui aidaient à établir le diagnostic. J'ignore si vous avez déjà vécu cette expérience.

M. Sullivan : Dans un sens très général, j'ai fait valoir tout à l'heure que les victimes disposent souvent d'information qui ne se trouve pas dans les rapports de police, dans les dossiers et les rapports psychiatriques. Du fait qu'elles vivent avec cette personne ou qu'elles ont vécu avec elle pendant plusieurs années, elles peuvent décrire des faits qui ne seraient pas connus autrement et qui pourraient aider à décider du traitement.

Le sénateur Milne : Je crois vous avoir entendu dire que, d'après l'expérience vécue en cour avec les victimes, leurs déclarations n'ont jamais eu d'influence sur l'issue de l'audience de libération conditionnelle.

M. Sullivan : Ce que j'ai dit, c'est que j'ai assisté à des audiences de libération conditionnelle avec des victimes et que je ne crois pas que leurs déclarations aient influé sur la décision, dans un sens comme dans l'autre.

Le sénateur Milne : Cela doit être très frustrant.

M. Sullivan : Je ne sais pas. Les victimes qui assistent aux audiences de libération conditionnelle apprennent toutes sortes de choses. Les dossiers peuvent être très volumineux. Elles prennent connaissance de tous les renseignements de divers ordres fournis

Certainly, for some victims who go in and are opposed to parole, it can be frustrating that the outcome is different.

We know in relation to impact statements on sentencing, there is no evidence that suggests that they really make a difference with respect to the harshness of the sentence.

Senator Milne: Have there been any kinds of studies done on this aspect at all, on how victim participation in a hearing has either helped or hurt the victims or the accused, the person who has been found guilty or NCR? Is there any anecdotal evidence that victims really are helped? I would think that if a victim went in and made a statement 10 years after the fact of whatever had happened, it would be like ripping a scab off a wound. It might be much more harmful than helpful.

Mr. Sullivan: There has been research on how victims feel about doing impact statements at sentencing hearings. The interesting thing is that what affects their perception of the system is not whether their statement had an impact or not. One of the most important things is whether the judge in his or her statement acknowledges the fact that there was an impact statement. That has a huge impact on victims.

Often, the other thing that impacts on victims is how they were treated throughout the process — that they were given the information, that they had a chance to participate and give the impact statement. Even if their statement had no impact on the sentence, or does not appear to have had an impact on the sentence, being a part of the system and being informed is beneficial.

Anecdotally, I can tell you, having been at parole hearings, one of the problems is that victims go into the hearing and give statements, not knowing anything about what the offender has been doing for the last 10 years. They are basing their statement often on what he did at the time; and perhaps he has changed. Often one of the frustrating parts for victims is “If I had known all of that, my statement would have been different.”

However, my anecdotal experience in attending hearings with victims where they do give statements is that even though they may not agree with the decision, they appreciate having a voice, and understanding how decisions are made in the process.

One of the most beneficial things is hearing the offender talk about what he did for the first time. In plea bargains, the accused do not testify. For the first time, hearing the offender talk about what he did is incredibly important on the healing journey.

Senator Milne: Then there really have not been any studies done on this aspect. Have there been any studies done on the person who is not the victim but the other victim?

Mr. Sullivan: There have been no studies on this process in particular because there just have not been very many impact statements presented at these hearings. I do not know of any

par les psychiatres et des membres de la collectivité, par les agents de libération conditionnelle. Pour certaines victimes qui sont opposées à la libération conditionnelle, une décision contraire peut assurément être frustrante.

Nous savons qu'en ce qui concerne les déclarations des victimes lors du prononcé de la sentence, rien ne prouve qu'elles ont vraiment une influence sur la lourdeur de la peine.

Le sénateur Milne : A-t-on effectué des études à cet égard pour savoir si une participation de la victime à l'audience a aidé ou nui à celle-ci ou à l'accusé, la personne déclarée coupable ou NCR? Les faits anecdotiques prouvent-ils qu'on aide vraiment ainsi les victimes? Selon moi, si une victime se présentait pour faire une déclaration dix ans après le fait, ce serait un peu comme enfoncer le couteau dans une blessure en train de cicatriser. Sa présence pourrait être beaucoup plus nuisible qu'utile.

M. Sullivan : Des recherches ont porté sur l'impression qu'ont les victimes du système lorsqu'elles font une déclaration durant l'audience visant à prononcer la sentence. Détail intéressant, le fait de savoir que leur déclaration a eu un impact ou n'en a pas eu n'est pas déterminant. Pour les victimes, le plus important, c'est que le juge, dans sa décision, reconnaisse que la victime a fait une déclaration. Cela a beaucoup d'impact sur les victimes.

Souvent aussi, la façon dont elles sont traitées tout au long du processus — on leur a fourni l'information, elles ont pu prendre part au processus et faire une déclaration — a une influence sur les victimes. Même si leur déclaration n'a pas influencé le prononcé de la sentence ou ne semble pas l'avoir fait, le simple fait d'avoir été intégrées au processus et d'avoir été informées est bénéfique.

Un fait curieux que je puis vous confirmer, puisque j'ai assisté à des audiences de libération conditionnelle, est le fait que les victimes se rendent à l'audience et font une déclaration en ignorant tout des dix dernières années de vie du transgresseur. Leur déclaration gravite donc autour de ce qu'il a fait à l'époque. Or, il a peut-être changé depuis lors. Ce qui est souvent frustrant pour les victimes, c'est que si elles avaient su tout cela au départ, elles auraient fait une déclaration différente.

Toutefois, mon expérience anecdotique tirée de ma présence à des audiences où les victimes font des déclarations me fait dire que, même si elles ne sont pas d'accord avec la décision rendue, elles apprécient à sa juste valeur le fait d'avoir pu donner leur avis et comprendre comment se prennent les décisions.

Un des plus grands bienfaits est d'entendre pour la première fois le transgresseur parler de ce qu'il a fait. Lors des transactions en matière pénale, l'accusé ne témoigne pas. Pour la première fois, elles entendent le transgresseur parler de ce qu'il a fait. C'est incroyablement important pour la guérison.

Le sénateur Milne : Alors aucune étude, vraiment, n'a été faite sur cet aspect? Est-ce qu'il y en a eues qui portaient sur la personne qui n'est pas directement la victime mais l'autre victime?

M. Sullivan : Il n'y a pas eu d'études sur ce processus en particulier, parce qu'il n'y a tout simplement pas eu beaucoup de résumés d'impact qui ont été présentés à ces audiences. Je ne suis

studies that look at the impact on offenders at the sentencing or parole stage, or on NCR individuals to this date. I do not think it exists.

Senator Joyal: Yesterday we had Mr. Walter, who is the Chair of Review Boards Canada. There was no opportunity after he described a profile of who the people are that the review board has to deal with — as I would say, the other victims, not of the system but of nature, to a point.

In your experience, have you ever had to deal with Aboriginal people?

Mr. Sullivan: For this process, no. We have dealt with Aboriginal people in the past with different aspects of the system.

Senator Joyal: But not in this context?

Mr. Sullivan: No.

Senator Joyal: With the parole board and the context of your experience at other levels, have you had experience with Aboriginal people?

Mr. Sullivan: We have worked with Aboriginal people with respect to parole issues, mainly helping them get information about the process, what their rights are and how they can exercise them. Some have been upset about a particular sentence — a conditional sentence — or had information about someone violating conditions of a conditional sentence; and we have also worked with them on compensation applications, helping them get the applications and walking them through that process.

Senator Joyal: Do you feel that the system works as efficiently for them as it does for non-Aboriginal people?

Mr. Sullivan: For the victims? I am not sure the system works that effectively for most victims. We work with victims from Romania and various countries. I am not sure the system works that well for most victims.

Oftentimes, the remoteness of the reserves is a particular challenge for existing victims' services — there are not the services available for some of the Aboriginal communities that exist in the bigger cities. That is an issue. Certainly, there are certain areas of Saskatchewan where there is an emphasis on the particular needs of Aboriginal victims. Other services are more general. They have a list of services. If the Aboriginal victims need them, then we can meet them. There is not an emphasis on the culture or the different kinds of needs.

No, the system does not treat Aboriginals as well as it should. It also does not treat other victims as well as it should. The existing services in the provinces are targeted mainly towards domestic violence and sexual assault centres. There is a safety issue there that sometimes does not exist in other

au courant d'aucune étude au sujet de l'impact sur les contrevenants au stade de la condamnation ou de la libération sur parole, ou sur les personnes qui ne sont pas tenues criminellement responsables jusqu'à maintenant. Je ne pense pas qu'il en existe.

Le sénateur Joyal : Hier, nous avons entendu M. Walter, le président de Review Boards Canada. Il n'y a pas eu de possibilités après qu'il ait décrit un profil du genre de personnes avec lesquelles le comité d'examen a affaire — je les appellerais les autres victimes, non pas du système, mais de la nature, jusqu'à un certain point.

Avez-vous, dans votre expérience, eu affaire à des Autochtones?

M. Sullivan : Pas pour ce processus, non. Nous avons traité avec des Autochtones dans le passé, relativement à d'autres aspects du système.

Le sénateur Joyal : Mais pas dans ce contexte?

M. Sullivan : Non.

Le sénateur Joyal : Avec la commission de la libération conditionnelle dans le contexte de votre expérience à d'autres niveaux, avez-vous traité avec des Autochtones?

M. Sullivan : Nous avons travaillé avec des Autochtones relativement à des questions de libération conditionnelle, surtout pour les aider à se renseigner sur le processus, sur leurs droits et sur la façon dont ils peuvent les exercer. Il y en a eus qui étaient bouleversés par une condamnation particulière — la condamnation avec sursis; et nous avons aussi travaillé avec eux au sujet des demandes d'indemnisation, pour les aider à obtenir les formulaires et à passer par tout le processus.

Le sénateur Joyal : Est-ce que vous avez l'impression que le système est aussi efficace pour eux que pour les non-Autochtones?

M. Sullivan : Pour les victimes? Je ne suis pas sûr que le système fasse tellement pour la plupart des victimes. Nous travaillons avec des victimes de la Roumanie et de divers autres pays. Je ne suis pas sûr que le système soit vraiment efficace pour la plupart des victimes.

Souvent, l'isolement des réserves en soi présente un défi particulier pour les services existants aux victimes — certaines des collectivités autochtones ne reçoivent pas certains services qui existent dans les plus grandes villes. C'est un problème. Certainement, il y a des régions de la Saskatchewan où on met l'accent sur les besoins particuliers des victimes autochtones. D'autres services sont d'ordre plus général. Ils ont une liste de services. Si les victimes autochtones en ont besoin, nous pouvons les rencontrer. Il n'y a pas d'accent qui soit mis sur la culture ou les types différents de besoins.

Non, le système ne traite pas des Autochtones aussi bien qu'il le devrait. Il ne traite pas non plus les autres victimes aussi bien qu'il le devrait. Les services existants dans les provinces ciblent surtout les centres d'intervention contre la violence familiale et l'agression sexuelle. Il y a un élément de sécurité qui n'existe pas

situations. They get the majority of the funding from the provinces. The other victims fall in somewhere.

Senator Joyal: It seems that it is a volunteer initiative.

Mr. Sullivan: Very much so.

Senator Joyal: What I have understood from our witnesses is that it does not exist, per se, in the system. It is not part of the administration of justice. It is left to the volunteer initiative of groups of citizens. We heard about Mr. Boisvenue. I think that was raised by Senator Rivest yesterday in Quebec. I do not know the situation as well in other provinces, but I do not see it as an essential component of the administration of justice in Canada that is recognized, per se, in the system and funded accordingly in the system.

Mr. Sullivan: Many of the services that do exist at the police and Crown level are targeted towards victims who will testify at trials. The services were created originally very much to assist the Crown in getting victims to testify. The real target is making sure victims know when court dates are set, and court accompaniment and orientation of that and helping them if they are to testify. In one sense, the system is focused on its duty to prosecute accused people.

With regard to your comment on funding, there was a study done by Stats Can released in December. I do not know the exact numbers. In 2003, looking at 360,000 victims who were assisted in that year, \$8 million were spent on those victims. A lot of it is volunteer work.

Senator Milne: I am interested in knowing if any studies have been done on healing circles that are now part of our legal system and if these are found to help the victims and the accused?

Mr. Sullivan: I cannot name you any studies, although I am sure that there have been studies. One program I will mention is here in Ottawa, and is the only one of its kind in Canada. It would not necessarily be applicable to this scenario, but the principles are important. It is called the Collaborative Justice Project. It is here in the Ottawa courthouse and deals with people who have accepted guilt but have not been sentenced. It is based on justice. Victims are given the opportunity to meet with the offender — he has accepted the responsibility — and they can meet or exchange letters and maybe come to an agreement on restitution. I know of some cases where victims have said “I want you to create a fund for your daughter’s education.” It is not always about retribution. The victims want the offender to be a better person and not do this sort of thing again. It deals with serious crime. It deals with aggravated assault, armed robbery, impaired driving causing harm. It does not deal with domestic violence because of the particulars there. If both parties can agree, that agreement can go to the judge before he or she sentences. This project has been funded jointly by the correctional service and the province, and the evaluations have been incredibly high from each side, offenders and victims alike. It is often in these kinds of meetings, which can happen in parole hearings or review board

forcément dans d’autres situations. Ce sont eux qui obtiennent la plus grande partie du financement des provinces. Les autres victimes s’insèrent où elles peuvent.

Le sénateur Joyal : On dirait que c’est une initiative bénévole.

M. Sullivan : Tout à fait.

Le sénateur Joyal : À ce que j’ai compris de nos témoins, c’est que cela n’existe pas, en tant que tel, en un système. Ce n’est pas partie intégrante de l’administration de la justice. C’est laissé à l’initiative bénévole de groupes de citoyens. Nous avons entendu parler de M. Boisvenue. Je pense que c’est le sénateur Rivest qui en a parlé hier, au Québec. Je ne connais pas la situation aussi bien que celle d’autres provinces, mais je n’y vois pas une composante essentielle de l’administration de la justice au Canada qui soit reconnue, en tant que telle, dans le système et financé en conséquence, comme partie intégrante du système.

M. Sullivan : Bien des services qui existent au niveau de la police et de l’État son axés sur les victimes qui témoigneront aux procès. Les services ont été créés à l’origine surtout pour aider l’État à amener les victimes à témoigner. L’objectif réel est de s’assurer que les victimes sachent les dates auxquelles sont fixés les procès, d’offrir des services d’accompagnement et d’orientation en vue du procès, et de les aider si elles doivent témoigner. En un sens, le système se concentre sur son obligation de poursuivre les personnes accusées.

Pour ce qui est de votre commentaire sur le financement, Statistique Canada a fait une étude qui a été publiée en décembre. Je ne connais pas les chiffres exacts. En 2003, 8 millions de dollars ont été dépensés sur l’aide aux victimes cette année-là. Beaucoup de travail est fait par des bénévoles.

Le sénateur Milne : Ce qui m’intéresse, c’est de savoir si des études ont été faites sur les cercles de guérison qui sont maintenant intégrés à notre système juridique, et si on y a constaté quelque avantage pour les victimes et les accusés?

M. Sullivan : Je ne pourrais pas vous nommer d’études, bien que je sois sûr qu’il y en a eues. Il existe un programme, dont je peux parler, qui se fait ici, à Ottawa, et c’est le seul du genre au Canada. Il ne pourrait pas nécessairement être appliqué à ce scénario, mais les principes sont importants. C’est le projet de justice coopérative. Il est appliqué ici, au tribunal à Ottawa, et il s’adresse aux gens qui ont admis leur culpabilité mais n’ont pas été condamnés. Il est fondé sur la justice. Les victimes ont la possibilité de rencontrer l’agresseur — qui a admis sa responsabilité — et ils peuvent se rencontrer ou échanger des lettres, et parvenir à une entente sur la détermination de la peine. Je connais certains cas où les victimes ont dit « Je voudrais que vous établissiez un fonds d’études pour notre fille ». Ce n’est pas toujours une question de rétribution. Les victimes veulent que le contrevenant devienne une meilleure personne et ne recommence pas. C’est pour les infractions graves. Il s’agit de voies de fait graves, de vols à main armée, de conduite en état d’ébriété causant des lésions corporelles. Cela ne peut pas se faire dans les cas de violence familiale en raison des particularités de ces cas. Si les deux parties peuvent s’entendre, cette entente peut être signalée au juge avant que la peine soit imposée. Ce projet a été financé conjointement par le Service correctionnel et la province, et les

hearings, although not directly because people cannot interact, where victims have questions about why this happened and will they come back and do it again. Hearing the person say "No, you were just chosen randomly," or "I just needed drug money that night and you were there," those kinds of things are incredibly beneficial for victims. It is that kind of information that the system does not traditionally provide to the victims.

Senator Joyal: The answer of Mr. Sullivan is very important. Yesterday at the adjournment we agreed that we would hear the provincial-territorial representative. This is part of the administration of justice and it should be part of that discussion. Thank you very much.

Senator Andreychuk: Senator Milne had asked for the studies. I know there are some from Saskatchewan. I do not know if they are helpful to what we want to do.

Senator Milne: It is a matter of interest in the study of this bill.

Senator Cools: I would like to thank Mr. Sullivan for coming before us. I have many different thoughts bouncing around in my head. In the particular bill that is before us, most of these victims are not only related to the accused, they are related quite often by very close, intimate ties, like family members. By the nature of some of these offences, there is quite a common thread, sometimes stabbings of 500 times, that sort of thing.

Of the victims you work with, what percentage do not want to go to these hearings and make those statements? I was speaking to someone just a couple of weeks ago who sat through one of those proceedings. I will not say which one. It was a very famous one. At the end of it, she regretted that she had sat through to hear every single gory detail every single minute. She wished she had not accepted the advice to go.

Some years ago on an unrelated bill we had Debra Mahaffy before us, the mother of young Leslie, who was one of the Homolka-Bernardo victims. During the hearing, there was the noise of a saw running somewhere else. There was a carpenter working nearby, and Debra Mahaffy virtually came apart, sitting here as we were watching her. I have not looked at the details. Leslie Mahaffy had been sawn up, and Mrs. Mahaffy always had a fear that she might have been alive when this happened.

The experiences that these people go through are so unspeakable that I just wonder what percentage of people do not want to go near this process. They want to know when the person is released or a few details. Many people I have talked to do not want to go through this detailed process.

évaluations ont été extrêmement positives des deux côtés, que ce soit celui des délinquants ou des victimes. C'est souvent dans ce genre de rencontres, qui peuvent avoir lieu dans le cadre des audiences de libération conditionnelle ou de la Commission de révision, bien que pas directement parce qu'il ne peut y avoir d'interaction entre les gens, que les victimes posent des questions sur les raisons de ce qui est arrivé, et si les contrevenant vont recommencer. Le fait d'entendre une personne dire « Non, vous avez été choisi au hasard » ou « J'avais seulement besoin d'argent pour m'acheter de la drogue ce soir-là et vous étiez là », c'est le genre de choses qui fait un bien incroyable aux victimes. C'est le genre d'information que le système ne transmet pas généralement aux victimes.

Le sénateur Joyal : La réponse de M. Sullivan est très importante. Hier, au moment de l'ajournement, nous avons convenu d'entendre le témoignage du représentant provincial-territorial. C'est lié à l'administration de la justice, et devrait faire partie de la discussion. Je vous en remercie.

Le sénateur Andreychuk : Le sénateur Milne a posé des questions sur les études. Je sais qu'il y en a qui ont été faites en Saskatchewan. Je ne sais pas si elles peuvent être utiles à notre démarche.

Le sénateur Milne : C'est un élément d'intérêt dans l'étude de ce projet de loi.

Le sénateur Cools : Je tiens à remercier M. Sullivan d'être venu nous voir. Toutes sortes de pensées se bousculent dans mon esprit. Dans le projet de loi que nous étudions, la plupart des victimes ne sont pas seulement des connaissances de l'accusé, elles y sont très souvent liées par des liens très intimes, comme des parents proches. De par la nature de certaines de ces infractions, il y a un élément assez commun, du genre de 500 coups de poignard, ce genre de choses.

Parmi les victimes avec lesquelles vous travaillez, quel pourcentage ne veulent pas aller à ces audiences et faire ce genre de déclaration? Je parlais à quelqu'un il y a tout juste deux semaines, qui assistait à l'une de ces audiences. Je ne dirai pas laquelle. Cela a été très médiatisé. Au bout du compte, elle a regretté d'y avoir assisté et d'avoir entendu le moindre détail sanglant de chaque instant. Elle regrettait d'avoir écouté le conseil qui lui avait été donné d'y assister.

Il y a quelques années, nous avons entendu, à propos d'un projet de loi différent, Debra Mahaffy, la mère de la jeune Leslie qui a été l'une des victimes du couple Homolka-Bernardo. Pendant l'audience, on entendait le bruit d'une scie qui tournait quelque part. Un menuisier travaillait, pas loin, et Debra Mahaffy s'est carrément effondrée, sous nos yeux. Je ne connaissais pas les détails du dossier. Leslie Mahaffy avait été démembré à la scie, et Mme Mahaffy vit toujours la hantise qu'elle était peut-être encore vivante quand cela s'est fait.

Ce que vivent ces gens est tellement indicible que je me demande quel pourcentage d'entre eux ne veulent même pas songer à ce processus. Ils veulent savoir quand la personne sera libérée, ou certaines petites choses. Bien des gens à qui j'ai parlé ne veulent rien savoir de ce processus détaillé.

I have done a lot of work in this area, although not recently. With many of these people, it will take their lifetime to recover, if they do recover. Perhaps you can tell me a little bit more about who wants to do this and who does not?

Mr. Sullivan: I do not know if I can give you any numbers, except to say that victims' needs are not universal. They are as different as any other group of people.

I apologize for always referring to the parole system, but because there are no services it is one of the things we do a lot of. We will often act as a victim's agent, and just receive information from the parole board that the offender is being released and provide that information. For some people, that is all they want to know. Others prefer not to attend the parole hearing but have us go on their behalf. We cannot speak, but we can report back. With some hearings I have attended, I am glad the person did not go because the crimes are particularly brutal.

I do not know if you have ever had the experience of attending a parole board hearing. It is not, as is the perception that some people have, a rubber stamp. There can be difficult and detailed questions.

I have never been to a hearing with a victim where they have regretted going. Part of that is that because we have the experience, we can give the victims the pros and cons about going. You can hear very detailed stuff, if that is an issue, and you can hear the benefits as well. One of the problems is that, as the statistics indicate, the number of victims who go to parole hearings is a fairly small percentage. I am not sure we do a very good job of telling victims that they have the right to go. There is no funding for victims to travel to hearings. If the budget passes, there will be. Some of it may not be the victim's choice. There are other victims whom we have talked to who do not want to know anything about the offender. It is not relevant to them. I cannot give any breakdown. I can look in our files and give you a sense of that.

Senator Cools: In this instance, in the bill before us, most of these victims will be family members, so it would be different personal reactions and different personal circumstances. The victims involved there would be quite different from a victim who is a total stranger and had this tragedy visited upon them.

You have done the parole board hearings but you have never taken part in a hearing, say, at Penetanguishene, or one of these other institutions?

Mr. Sullivan: Usually the experience has been that the victims who have contacted us in this context were not notified of a hearing so they did not have the chance to attend. The complaint

J'ai fait beaucoup de travail dans ce domaine, bien que ce ne soit pas récemment. Pour beaucoup de ces gens, il leur faudra toute une vie pour se remettre, si toutefois ils peuvent s'en remettre. Peut-être pourriez-vous me dire qui veut faire de genre de choses, et qui ne le veut pas?

M. Sullivan : Je ne sais pas si je peux vous donner des chiffres. Je ne peux que vous dire que les besoins des victimes ne sont pas universels. Ils sont aussi variés que dans tout autre groupe de personnes.

Je regrette de toujours en revenir au système de libération conditionnelle, mais comme il n'y a pas de service, c'est une chose qui se fait beaucoup. Nous agissons souvent comme agent de la victime, et quand nous sommes informés par la commission des libérations conditionnelles que le délinquant est libéré, nous transmettons le renseignement. Pour certains, c'est tout ce qu'ils veulent savoir. D'autres préfèrent ne pas assister à l'audience de libération conditionnelle, mais nous demande de les y représenter. Nous ne pouvons pas intervenir, mais nous pouvons leur en faire un rapport. J'ai assisté à certaines audiences auxquelles je suis heureux que ces gens-là ne soient pas allés, parce que les crimes étaient particulièrement violents.

Je ne sais pas si vous avez déjà assisté à une audience de libération conditionnelle. Ce n'est pas, comme certaines personnes le pensent, quelque chose d'automatique. Il peut y avoir des questions assez difficiles et détaillées.

Je n'ai jamais assisté avec une victime à une audience où elle ait regretté d'être allée. C'est en partie parce que nous avons l'expérience, nous pouvons dire à la victime les pour et les contre pour ce qui est d'y assister. On peut entendre des récits assez détaillés, si c'est abordé, et on peut entendre aussi parler des avantages de la libération. L'un des problèmes, c'est que, comme le révèlent les statistiques, le pourcentage de victimes qui assistent aux audiences de libération conditionnelle est assez mince. Je ne suis pas sûr que nous arrivions bien à faire comprendre aux victimes qu'elles ont le droit d'y assister. Il n'y a pas de fonds pour payer les frais du voyage des victimes souhaitant assister aux audiences. Si le budget est adopté, il y en aura. Ce n'est pas toujours le choix des victimes. Il y a d'autres victimes à qui nous avons parlé qui ne veulent rien savoir de l'agresseur. Cela ne les concerne pas. Je ne peux pas donner de ventilation des statistiques. Je pourrais vérifier nos dossiers et vous en donner une idée.

Le sénateur Cools : Dans ce cas-ci, dans le projet de loi qui nous étudions, la plupart des victimes seront des proches, alors les réactions et les situations seraient différentes de l'un à l'autre. Les victimes dont il s'agit ici seraient tout à fait différentes d'une victime qui est tout à fait étrangère au contrevenant et à qui est arrivée une tragédie.

Vous avez assisté aux audiences de la commission des libérations conditionnelles, mais vous n'avez jamais été à une audience, disons, à Penetanguishene, ou à un de ces autres établissements?

M. Sullivan : Généralement, d'après notre expérience, les victimes qui ont communiqué avec nous dans ce contexte n'avaient pas été avisées de la tenue d'une audience, alors elles

is that they were not notified, as opposed to whether they wanted to go or not. Since the process does not exist to give the victim a choice yet, it is hard to determine how many will take part and how many will not.

Senator Cools: I do not know if one could ever get insights, but it is a very huge tragedy to see a family trying to continue to relate to each other when one of its members has done this sort of thing.

Mr. Sullivan: On that point, and again I acknowledge that it is different, but right now I am working with parents whose daughter was murdered by their son. He is currently incarcerated. It would be similar in these kinds of situations. The dynamics are so difficult.

Senator Cools: Have you had any cases where the assailant, the aggressor, for the sake of argument, was very youthful, 11 years old or that sort of thing?

Mr. Sullivan: I have read about them. We have never had direct involvement in a case where the aggressor has been that young.

Senator Cools: Madam Chairman, this witness is underscoring the dismal lack of research and information before us. I will use this opportunity yet again to urge this committee that the whole phenomenon of the administration of criminal justice in this country has not been properly studied by this committee or a committee in the Senate for a very long time. Whether it is the parole and remission system or the system of clemency, system of plea bargains, the penitentiaries, I really urge this committee to look at undertaking one of those substantive studies.

Years ago, we had a senator who was very involved with the penitentiaries and with inmates. Because of Senator Hastings' interest, the committee hearings used to be more exciting because he was always bringing forward the issues. Each and every one of these matters is a large question. We should really take a shot at looking at some of this material.

Many victims often forget that, at parole boards, it is not a question of innocence or guilt. They are before the board because they were found guilty and they are serving a sentence. What the board is trying to determine there is if the inmate has changed sufficiently to be able to function in society, and whether or not his or her release would be a risk to himself or to herself, or to society. It is not as easy as one would think. Those parole board hearings have ballooned in size from what they used to be.

I really urge this committee to take a serious look at the kinds of issues, in particular, that this witness has been talking about. What is happening with the parole board? In addition, these organizations, in an administrative way, have grown like Topsy. What started out as a parole board with a small staff must be now who knows how big, because that is the nature of bureaucracy. It

n'avaient pas pu y assister. Le problème, c'est qu'elles n'avaient pas été avisées, et non pas qu'elles aient voulu ou non y assister. Puisqu'il n'existe pas de procédure pour offrir ce choix à la victime pour l'instant, il est difficile de déterminer combien y assisteraient et combien y renonceraient.

Le sénateur Cools : Je ne sais pas si on pourra vraiment jamais le savoir, mais c'est une énorme tragédie que de voir les membres d'une famille s'efforcer de continuer de s'appuyer les uns sur les autres quand l'un d'eux a commis ce genre d'actes.

M. Sullivan : À ce propos, et là encore je reconnais que c'est différent, mais actuellement, je travaille avec des parents dont la fille a été assassinée par leur fils. Il est actuellement incarcéré. Ce serait semblable dans ce genre de situation. La dynamique est tellement complexe.

Le sénateur Cools : Avez-vous eu des cas où l'assaillant, l'agresseur, par exemple, était très jeune, avait disons onze ans, ou quelque chose du genre?

M. Sullivan : J'ai lu des textes à leur sujet. Nous n'avons jamais participé directement à une affaire où le contrevenant était aussi jeune.

Le sénateur Cools : Madame le président, ce témoin a fait ressortir le lamentable manque de recherche et d'information à notre disposition. Je saisis cette occasion pour faire remarquer encore une fois au comité que tout ce phénomène de l'administration de la justice pénale au pays n'a pas fait l'objet d'études appropriées par notre comité sénatorial, ou un autre, depuis bien longtemps. Que ce soit le système de libération conditionnelle et de remise de peine ou le système de clémence, celui des transactions pénales, les pénitenciers, j'incite vivement ce comité à envisager d'entreprendre l'une de ces études approfondies.

Il y a des années, nous avions un sénateur qui s'intéressait vivement aux pénitenciers et aux détenus. Parce que le sénateur Hasting s'y intéressait, les audiences du comité étaient plus intéressantes parce qu'il mettait toujours ces questions sur le tapis. Chacune de ces questions est vaste. Nous devrions vraiment faire un effort pour les examiner.

Bien des victimes oublient souvent que, dans des audiences de commissions de libération conditionnelle, ce n'est pas une question d'innocence ou de culpabilité. Les détenus se retrouvent devant la commission parce qu'ils ont été déclarés coupables et qu'ils purgent une peine. Ce que la commission essaie de déterminer, c'est si le détenu a suffisamment changé pour pouvoir fonctionner dans la société, et si oui ou non sa libération pourrait présenter un risque pour lui ou pour la société. Ce n'est pas aussi facile qu'on pourrait le croire. Ces audiences de commission de libération conditionnelle ont acquis une ampleur qu'elles n'ont jamais eue.

J'incite vivement le comité à faire un examen sérieux de ce genre d'enjeu, en particulier, dont parle ce témoin. Qu'arrive-t-il avec la commission des libérations conditionnelles? En outre, ces organisations, au plan administratif, ont pris une envergure énorme. Ce qui a commencé comme une commission de libération conditionnelle avec un petit effectif a maintenant je ne sais quelle

begets itself and it keeps growing. I would be very interested to support some studies in this matter, even on how these inmates are housed and accommodated, even the classifications of dangerousness.

In the bill in question, this is probably the most under-studied group of all. I am not sure that the term "mental disorder" is a clear term. I have a lot of problems with that, because everybody can be said to have some kind of a form of mental disorder. The old language never made any pretensions to it being a psychiatric term. Insanity was a legal term. There was never a diagnosis in a medical clinic of insanity. I have a lot of concerns with the direction that the law has taken, but that is for another day.

The Chairman: We have noted your concerns.

Senator Cools: Honourable senators, we do not know how important it is for members of Parliament to do these serious studies and to get out to the institutions and to get a full report of what is going on, and take a good look at the process. It is very important.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Sullivan. You have been very patient with us, but your answers have been a great help to everyone today, as has your experience.

Senators, we are contacting at the present time the representative of the federal/ provincial/territorial working group, as well as the Quebec bar for Wednesday. We might have a long meeting on Wednesday. The next day we are attempting to have appear the members of the department or the minister responsible.

Senator Callbeck: Will we have clause-by-clause consideration next week?

The Chairman: No. We have more witnesses to hear from first. Thank you very much, senators.

The committee adjourned.

envergure, parce que c'est la nature de la bureaucratie. Elle croît et n'arrête pas de croître. J'aimerais beaucoup appuyer des études sur la question, et aussi sur les installations où vivent ces détenus, et même sur la classification du niveau de danger.

Dans le projet de loi en question, c'est probablement le groupe le moins étudié de tous. Je ne suis pas sûr que l'expression « trouble mental » soit très claire. Cela me pose un grand problème, parce qu'on pourrait dire que tout le monde souffre d'un trouble mental ou d'un autre. Dans la langue ancienne, elle n'a jamais prétendu être une expression psychiatrique. L'aliénation mentale était un terme juridique. Il n'y a jamais eu de diagnostic, en clinique médicale, de l'aliénation mentale. Je m'inquiète beaucoup de l'orientation que la loi a prise, mais c'est une autre question.

Le président : Nous avons pris note de vos préoccupations.

Le sénateur Cools : Honorables sénateurs, nous savons combien il est important que les députés fassent ce genre d'études sérieuses, aillent dans les établissements et reçoivent un compte rendu exhaustif de ce qui se passe, et qu'ils examinent le processus en profondeur. C'est très important.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Sullivan. Vous avez été très patient avec nous, et vos réponses ont été très utiles pour tout le monde aujourd'hui, de même que votre expérience.

Sénateurs, nous communiquons en ce moment avec le représentant du groupe de travail fédéral/provincial/territorial, ainsi que le Barreau du Québec, pour mercredi. Il se peut que la réunion de mercredi soit assez longue. Nous essayons de convoquer pour le lendemain des représentants du ministère ou le ministre responsable.

Le sénateur Callbeck : Est-ce que nous allons faire un examen article par article la semaine prochaine?

Le président : Non. Nous devons d'abord entendre d'autres témoins. Merci beaucoup, sénateurs.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, May 4, 2005

Canadian Professional Police Association:

Tony Cannavino, President;

David Griffin, Executive Officer.

Review Boards Canada:

Bernd Walter, Chair, British Columbia Review Board.

Thursday, May 5, 2005

Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Steve Sullivan.

TÉMOINS

Le mercredi 4 mai 2005

Association canadienne de la police professionnelle :

Tony Cannavino, président;

David Griffin, agent exécutif.

Review Boards Canada :

Bernd Walter, président, British Columbia Review Board.

Le jeudi 5 mai 2005

Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes :

Steve Sullivan, président.





First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LISE BACON

Wednesday, May 11, 2005
Thursday, May 12, 2005

Issue No. 12

Seventh and eighth meetings on:

Bill C-10, An Act to amend the Criminal Code
(mental disorder) and to make consequential
amendments to other acts

INCLUDING:
THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-10)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente :
L'honorable LISE BACON

Le mercredi 11 mai 2005
Le jeudi 12 mai 2005

Fascicule n° 12

Septième et huitième réunions concernant :

Le projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel
(troubles mentaux) et modifiant d'autres lois
en conséquence

Y COMPRIS :
LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi C-10)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lise Bacon, *Chair*

The Honourable J. Trevor Eyton, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Mercer
* Austin, P.C.	Milne
(or Rompkey, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Joyal, P.C.	Ringuette
* Kinsella	Rivest
(or Stratton)	Sibbeston

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Baker, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Mercer (*May 10, 2005*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Baker, P.C. (*May 11, 2005*).

The name of the Honourable Senator Mercer substituted for that of the Honourable Senator Banks (*May 12, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Lise Bacon

Vice-président : L'honorable J. Trevor Eyton
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Mercer
* Austin, C.P.	Milne
(ou Rompkey, C.P.)	Nolin
Cools	Pearson
Joyal, C.P.	Ringuette
* Kinsella	Rivest
(ou Stratton)	Sibbeston

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Baker, C.P. substitué à celui de l'honorable sénateur Mercer (*le 10 mai 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks substitué à celui de l'honorable sénateur Baker, C.P. (*le 11 mai 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Mercer substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 12 mai 2005*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 11, 2005
(27)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:05 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Senator Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bacon, Baker, P.C., Eyton, Joyal, P.C., Milne, Pearson, Ringuette and Rivest (8).

Other senator present: The Honourable Senator Callbeck (1).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young and Wade Raaflaub, Analysts.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 22, 2005, the committee continued its consideration of Bill C-10. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 9.*)

WITNESSES:

Barreau du Québec:

Lucie Joncas, ad hoc Member, Criminal Law Committee;

Nicole Dufour, Research and Legislation Services, Secretary of the Criminal Law Committee.

Ministry of the Attorney General of Ontario:

Curt Flanagan, Crown Attorney, Leeds-Grenville, and Co-Chair, Advisory Committee on Mental Health.

Ms. Dufour, Ms. Joncas and Mr. Flanagan each made an opening statement.

The witnesses answered questions.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration at the next meeting of the committee.

At 5:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, May 12, 2005
(28)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:47 a.m., in room 257, East Block, the Honourable Senator Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Banks, Eyton, Joyal, P.C., Milne, Pearson and Ringuette (8).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 11 mai 2005
(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 5, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bacon, Baker, C.P., Eyton, Joyal, C.P., Milne, Pearson, Ringuette et Rivest (8).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Callbeck (1).

Également présents : Margaret Young et Wade Raaflaub, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 février 2005, le comité poursuit son examen du projet de loi C-10. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 9 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Barreau du Québec :

Lucie Joncas, membre ad hoc, Comité en droit criminel;

Nicole Dufour, Service de la recherche et législation, et secrétaire du Comité en droit criminel.

Ministère du Procureur général de l'Ontario :

Curt Flanagan, procureur de la Couronne, Leeds-Grenville, et coprésident, Comité directeur sur la santé mentale.

Mme Dufour, M. Joncas et M. Flanagan font une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

Il est convenu que le comité procède à l'étude de article par article à la prochaine réunion du comité.

Il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 12 mai 2005
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 47, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Banks, Eyton, Joyal, C.P., Milne, Pearson et Ringuette (8).

Other senators present: The Honourable Senatorss Baker, P.C., Callbeck and Spivak (3).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young and Wade Raaflaub, Analysts.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 22, 2005, the committee continued its consideration of Bill C-10. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 9.*)

WITNESS:

Department of Justice Canada:

Catherine Kane, Senior Counsel/Director, Policy Centre for Victim Issues.

Ms. Kane made an opening statement and answered questions.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-10.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 to 10 carry.

It was agreed that clause 11 to 21 carry.

It was agreed that clause 21 to 30 carry.

It was agreed that clause 31 to 40 carry.

It was agreed that clause 41 to 50 carry.

It was agreed that clause 51 to 60 carry.

It was agreed that clause 61 to 65 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill be adopted, without amendment.

It was agreed that, in accordance with rule 92(2)(f), the committee proceed in camera to consider a draft report.

At 11:40 a.m., the committee resumed in public.

The Honourable Senator Joyal moved that the Chair report the bill, without amendment, but with observations, to the Senate.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 11:50 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Callbeck et Spivak (3).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Margaret Young et Wade Raaflaub, analystes.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 février 2005, le comité poursuit son examen du projet de loi C-10. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 9 des délibérations du comité.*)

TÉMOIN :

Ministère de la Justice Canada :

Catherine Kane, avocate-conseil/directrice, Centre de la politique concernant les victimes.

Mme Kane fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu que le comité fasse l'étude article par article du projet de loi C-10.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu d'adopter les articles 1 à 10.

Il est convenu d'adopter les articles 11 à 21.

Il est convenu d'adopter les articles 21 à 30.

Il est convenu d'adopter les articles 31 à 40.

Il est convenu d'adopter les articles 41 à 50.

Il est convenu d'adopter les articles 51 à 60.

Il est convenu d'adopter les articles 61 à 65.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi, sans amendement.

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, il est convenu que le comité poursuive la séance à huis clos pour examiner un projet de rapport.

À 11 h 40, la séance publique reprend.

L'honorable sénateur Joyal propose que la présidence dépose son rapport sur le projet de loi, sans amendement, mais avec des observations, à l'intention du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, May 12, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

NINTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-10, An Act to amend the Criminal Code (mental disorder) and to make consequential amendments to other Acts, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, February 22, 2005, examined the said Bill and now reports the same without amendment but with observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

La présidente,

LISE BACON

Chair

OBSERVATIONS

**to the Ninth Report of
the Standing Senate Committee
on Legal and Constitutional Affairs**

Bill C-10 amends the process governing mentally disordered accused persons set out in Part XX.1 of the *Criminal Code*. During its consideration of the bill, your Committee heard from 15 witness groups. Testimony was received from mental health organizations, advocates for the mentally disordered, psychiatrists, psychologists, lawyers (including for the accused and for the Crown), police, review board members, and a centre for victims.

Witnesses were supportive of the way that Bill C-10 allows Review Boards to order psychological assessments, adjourn hearings to obtain necessary information, and order publication bans to protect victims or witnesses. They were also generally in favour of the way that Bill C-10 expands the options open to a peace officer who arrests an accused suspected of contravening a disposition or assessment order, streamlines provisions for the transfer of an accused to another province or territory, and repeals unproclaimed provisions of the *Criminal Code*, such as those governing the maximum period of detention of a mentally disordered accused. However, concerns were noted in other areas.

Some took issue with the presentation of a victim impact statement at a court or Review Board hearing, explaining that it is not the appropriate forum, and may not be constitutional, because a person found not criminally responsible on account of mental disorder has not been found guilty of any offence. Other witnesses valued this opportunity for victims to participate in the

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 12 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (troubles mentaux) et modifiant d'autres lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 22 février 2005, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

OBSERVATIONS

**annexées au 9^e rapport
du Comité sénatorial permanent
des Affaires juridiques et constitutionnelles**

Le projet de loi C-10 modifie les dispositions de la partie XX.1 du *Code criminel* qui visent les accusés atteints de troubles mentaux. Dans son étude du projet de loi, votre comité a entendu 15 groupes de témoins, à savoir des organismes préoccupés par la santé mentale, des défenseurs des intérêts des personnes souffrant de troubles mentaux, des psychiatres, des psychologues, des avocats (de la défense et de la Couronne), des policiers, des membres de commission d'examen et un centre pour les victimes.

Les témoins appuyaient le fait que le projet de loi C-10 permet aux commissions d'examen d'ordonner des évaluations psychologiques, d'ajourner les audiences afin d'obtenir des renseignements nécessaires et de rendre des ordonnances limitant la publication afin de protéger des victimes ou des témoins. Ils étaient aussi favorables, en général, au fait que le projet de loi C-10 accroît les possibilités dont dispose un agent de la paix qui arrête un accusé soupçonné de contrevenir à une décision ou à une ordonnance d'évaluation, simplifie les dispositions permettant le transfèrement d'un accusé dans une autre province ou un autre territoire et abroge les dispositions non en vigueur du *Code criminel*, comme celles qui régissent la période maximale pendant laquelle une personne atteinte de troubles mentaux peut être détenue. Cependant, des préoccupations ont été exprimées sur d'autres aspects.

Certains ont contesté la présentation d'une déclaration de la victime à l'audience d'un tribunal ou d'une commission d'examen, expliquant que ce n'est pas l'endroit approprié, et que ce n'est peut-être pas constitutionnel, parce qu'une personne déclarée non criminellement responsable pour cause de troubles mentaux n'a pas été déclarée coupable d'une infraction. D'autres témoins ont

process and added that a victim impact statement may assist in assessing current risk. As your Committee understands that a victim impact statement will be considered only to the extent that it is relevant, and that the court or Review Board may deny a request to present one at the hearing if it would interfere with the proper administration of justice, your Committee is satisfied with this aspect of Bill C-10.

With respect to assessments of the mental condition of an accused by persons other than medical practitioners, some witnesses recommended that additional professionals, such as psychologists, be designated as a group, rather than individually. Other witnesses had concerns about the qualifications of persons who are not medical practitioners, particularly for assessments of fitness to stand trial and criminal responsibility, or when the accused requires medical treatment. Given arguments for both expanding and limiting the ability of other persons to conduct assessments, and the fact that designations will depend on the jurisdiction, your Committee suggests that the federal government closely monitor the number and type of professionals being designated in each province and territory.

Your Committee likewise considers that other new provisions introduced into the regime of the *Criminal Code* governing mentally disordered accused should be monitored. For example, although witnesses were generally in favour of the possibility of a stay of proceedings in the case of a mentally disordered accused who is unlikely to ever become fit to stand trial and poses no significant risk to the safety of the public, some suggested that the procedure is too complex. Other groups expressed concerns about the extension of the time for the next review hearing from 12 to 24 months in certain circumstances, particularly in the case of a serious personal injury offence. Your Committee also wonders whether administrative protocols should be put in place for the transfer of physical evidence from courts to Review Boards. These and perhaps other procedural aspects of Bill C-10 should be reviewed on a periodic basis so that they may be modified or improved if necessary. Your committee has sought a written commitment from the Minister to that effect.

Overall, however, your Committee believes that Bill C-10 is a significant improvement to Part XX.1 of the *Criminal Code* and reports it without amendment. Taking into account the differing opinions from witnesses on certain aspects of the bill, your Committee considers that it strikes an appropriate balance between the interest of public safety and the rights and interests of the mentally disordered accused.

dit apprécier la possibilité offerte aux victimes de participer au processus et ont ajouté que la déclaration de la victime peut aider à évaluer les risques actuels. Puisque votre comité comprend qu'une déclaration de la victime n'est envisagée que dans la mesure où elle est pertinente, et que le tribunal ou la commission d'examen peut en refuser la présentation à l'audience si cela nuirait à la bonne administration de la justice, il s'estime satisfait de cet aspect du projet de loi.

En ce qui concerne l'évaluation de l'état mental d'un accusé par quelqu'un d'autre qu'un médecin, certains témoins ont recommandé que d'autres professionnels, comme les psychologues, soient désignés en tant que groupe, plutôt qu'individuellement. D'autres témoins se sont dits préoccupés par les qualifications des personnes qui ne sont pas médecins, notamment pour l'évaluation de l'aptitude de l'accusé à subir un procès et de la responsabilité criminelle, ou lorsque l'accusé a besoin d'un traitement médical. Étant donné les arguments invoqués à la fois pour étendre et pour limiter la capacité d'autres personnes d'effectuer les évaluations, et le fait que les désignations dépendront de la juridiction, votre comité suggère que le gouvernement fédéral surveille de près le nombre et le genre de professionnels désignés dans chaque province et territoire.

Votre comité considère également qu'il faudrait faire un suivi de certaines dispositions nouvelles ajoutées au *Code criminel* pour les personnes atteintes de troubles mentaux. Par exemple, bien que les témoins saluent, en général, la possibilité de suspendre l'instance dans le cas d'une personne qui ne sera vraisemblablement jamais apte à subir son procès et qui ne présente aucun danger important pour la sécurité publique, certains ont indiqué que la procédure était trop complexe. D'autres groupes ont exprimé des préoccupations sur la prorogation du délai de la prochaine audience de révision de 12 à 24 mois dans certaines circonstances, en particulier dans le cas d'une infraction grave contre la personne. De plus, votre comité se demande si des protocoles administratifs devraient être mis en place pour la transmission d'éléments de preuve matérielle des tribunaux aux commissions d'examen. Ces aspects procéduraux du projet de loi C-10, et peut-être d'autres, devraient être examinés de façon périodique afin d'être modifiés ou améliorés si nécessaire. Votre comité a sollicité un engagement écrit de la part du Ministre à cet effet.

En général, votre comité croit cependant que le projet de loi C-10 améliore nettement la partie XX.1 du *Code criminel* et il présente un rapport sans amendement. Tenant compte des divergences d'opinions des témoins sur certains aspects, votre comité estime que le projet de loi établit un équilibre adéquat entre l'intérêt de la sécurité publique et les droits et intérêts des accusés atteints de troubles mentaux.

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 11, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-10, to amend the Criminal Code (mental disorder) and to make consequential amendments to other acts, met this day at 4:05 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: We have a quorum, so we will start the meeting..

[*Translation*]

We have a panel today with members of the Barreau du Québec, Ms. Lucie Joncas, ad hoc member, Criminal Law Committee, and Ms. Nicole Dufour, Secretary of the Criminal Law Committee.

[*English*]

From the Ministry of the Attorney General of Ontario, we also have Mr. Curt Flanagan, who is a Crown Attorney for Leeds-Grenville and Co-Chair of the Advisory Committee on Mental Health.

Welcome to you all.

[*Translation*]

Welcome, and I believe you have presentations to make and then senators will ask questions.

Ms. Nicole Dufour, Research and Legislation Services, Secretary of the Criminal Law Committee, Barreau du Québec: The Barreau du Québec would like to thank you for your invitation to appear before your committee. The President of the Bar, Mr. Denis Mondor, is unable to be here today because of a previous commitment. With me is Ms. Lucie Joncas, who will be commenting on Bill C-10 on behalf of the Barreau du Québec.

Before turning the floor over to her, I am going to read a few short biographical notes about Ms. Joncas. In addition to a law degree, she has a master's in health law from the Université de Sherbrooke. Her thesis was on mental disorders. She has been practicing criminal law for 12 years and teaches criminal representation at the École du Barreau du Québec. Her interest in mental health issues has led to her involvement in national and international conferences. She took part in the work of the committee of the Barreau du Québec that studied Bill C-10 and she was also with me when we appeared before the House of Commons Standing Committee on Justice.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 11 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (troubles mentaux) et modifiant d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 16 h 5 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Nous sommes en nombre et la séance est ouverte.

[*Français*]

Nous recevons aujourd'hui en table ronde, des membres du Barreau du Québec, Mme Lucie Joncas, membre ad hoc du Comité en droit criminel et Nicole Dufour, secrétaire du Comité en droit criminel.

[*Traduction*]

Nous accueillons, du ministère du Procureur général de l'Ontario, M. Curt Flanagan, qui est procureur de la Couronne pour Leeds-Grenville et coprésident du Comité directeur sur la santé mentale.

Bienvenue à tous.

[*Français*]

Nous vous souhaitons la bienvenue et je pense que vous avez des présentations à nous faire et ensuite, les sénateurs pourront vous poser des questions.

Mme Nicole Dufour, Service de recherche et législation, secrétaire, Comité en droit criminel, Barreau du Québec : Le Barreau du Québec tient à vous remercier de votre invitation à comparaître à votre comité. Le bâtonnier, Me Denis Mondor a été retenu à l'extérieur, il ne peut pas être présent aujourd'hui. Je suis accompagnée de Me Lucie Joncas, qui va vous faire la représentation au nom du Barreau du Québec quant à nos commentaires sur le projet de loi C-10.

Avant de lui donner la parole, je vais vous lire quelques petites notes biographiques de Me Joncas. En plus d'un diplôme de droit, elle est détentrice d'une maîtrise en droit de la santé de l'Université de Sherbrooke. Son mémoire portait sur les troubles mentaux. Elle exerce le droit criminel depuis 12 ans et elle enseigne la représentation en matière pénale à l'école du Barreau du Québec. Son intérêt pour les questions touchant la santé mentale l'a amenée à faire des conférences nationales et internationale. Elle a participé aux travaux du comité du Barreau du Québec portant sur l'examen du projet de loi C-10 et elle m'a également accompagnée lors de nos représentations au Comité permanent de la justice de la Chambre des communes.

Ms. Lucie Joncas, ad hoc member, Criminal Law Committee, Barreau du Québec: Madam Chair, first of all, I would like to mention that the Barreau du Québec is in favour of the implementation of almost all of the amendments to the Criminal Code in Bill C-10.

The Barreau is pleased to note that the capping provisions are to be repealed given that the potential effects of those provisions would run counter to the goals set out in section 672.54. I would like to remind you that the objectives of part XX.I of the Criminal Code have to do with both protecting the public and respecting the rights of the mentally-disordered person, including the right to the least onerous and least restrictive disposition, as was clearly defined in the recent decisions of the Supreme Court this year in *Pinet v. St. Thomas* and *Penetanguishene v. Ontario*.

On the other hand, the Barreau would like to share some concerns with you about maintaining that balance between the public interest and the rights of the mentally disordered.

Since we appeared before the Standing Committee on Justice on November 29, 2004, new amendments have been made to the bill. Among them, there is a broadening of the definition of assessments of unfitness, responsibility and new assessments under 672.121.

From now on, not only a medical practitioner but also any other person designated as being qualified by the provincial attorneys general will be able to conduct an assessment.

However, the minimum criteria for qualification are not set out in the bill. Furthermore, in the legislative summary revised on February 25, 2005, the only ground given to justify such a reversal has to do with the shortage of psychiatrists. But section 31 of the Medical Act states that diagnosing any deficiency in the health of human beings is an activity reserved to the practice of medicine.

When it comes to being unfit or not criminally responsible, sections 2 and 16 of the Criminal Code refer to the term “mental disorder”, which is defined in the Code as a disease of the mind. Among those liable to be designated by attorneys general to conduct assessments, the legislative summary refers to psychologists, although diagnosing and treating mental pathologies is part of the practice of medicine. Psychology has more to do with relational and functional disorders.

But some of the most frequently identified pathologies in the context of the Criminal Code require a diagnosis. For example, think of schizophrenia, self-induced or involuntary intoxication, organic or cerebro-organic conditions, toxic psychosis, delirium or even head injuries.

In addition, treatment under section 672.58 in order to make the accused fit can only be prescribed by a member of the College of Physicians. It is important to remember that the provisions of Bill C-10 deal with particularly vulnerable individuals. In our

Mme Lucie Joncas, membre ad hoc, Comité en droit criminel, Barreau du Québec : Madame la présidente, d'entrée de jeu, j'aimerais mentionner que le Barreau du Québec est favorable à la mise en œuvre de la quasi totalité des modifications apportées au Code criminel par le projet de loi C-10.

Le Barreau est heureux de constater que les dispositions relatives à la durée maximale seront abrogées vu les effets contraires aux objectifs visés à l'article 672.54 qu'ils auraient pu engendrer. Je tiens à rappeler que les objectifs visés par la partie 20.1 du Code criminel sont liés tant à la protection du public qu'au respect des droits de la personne atteinte de trouble mentaux, entre autres, de bénéficier de la décision la moins restrictive et la moins privative de la liberté tel qu'il a été bien défini dans les récentes décisions de cette année de la Cour suprême, *Pinet c. St. Thomas* et *Penetanguishene c. Ontario*.

Par ailleurs, le Barreau tient à vous faire part de certaines préoccupations qui s'inscrivent dans le cadre du maintien de cet équilibre, intérêt du public et droits des personnes atteintes de trouble mentaux.

Depuis nos représentations devant le Comité permanent de la justice, le 29 novembre dernier, de nouvelles modifications ont été apportées au projet de loi. Parmi celles-ci, l'élargissement de la définition des évaluations tant de l'inaptitude, de la responsabilité que des nouvelles évaluations selon C72.121.

Dorénavant, non seulement un médecin mais également toute autre personne désignée comme qualifiée par les procureurs généraux provinciaux pourra procéder à l'évaluation.

Or, les balises minimales de ces qualifications ne sont pas établies par le projet de loi. De plus, à la lecture du résumé législatif révisé le 25 février 2005, le seul motif indiqué pour justifier un tel revirement est lié à la pénurie de psychiatre. Or, l'article 31 de la Loi médicale précise que constitue une activité réservée à l'exercice de la médecine, le fait de poser un diagnostic relativement à toute déficience de la santé de l'être humain.

Le Code criminel réfère, tant en matière d'inaptitude que de non-responsabilité criminelle, aux articles 2 et 16 respectivement, aux termes « trouble mental » qui est lui-même défini au code comme étant une maladie mentale, toute maladie mentale. Parmi les personnes susceptibles d'être désignées par les procureurs généraux pour procéder aux évaluations, le résumé législatif réfère au psychologue alors que relève de la compétence médicale, le diagnostic et le traitement des pathologies mentales. Les troubles relationnels et fonctionnels sont plutôt du ressort du domaine de la psychologie.

Or certaines des pathologies les plus fréquemment identifiées dans le contexte du Code criminel commande un diagnostic. À titre d'exemple, on pense à la schizophrénie, aux états d'intoxication volontaire ou non, aux états organiques ou cérébro-organiques, à la psychose toxique, au délirium ou encore aux traumatismes crâniens.

De plus, les traitements prévus à l'article 672.58 afin de rendre l'accusé apte ne peuvent être prescrits que par un membre du Collège des médecins. Il est important de rappeler que les dispositions du projet de loi C-10 visent les individus,

view, it is desirable to limit the number of interventions for assessment or treatment of these individuals. Contact with a larger number of people could have a destabilizing effect on this clientele.

On another point, the Barreau's concerns about the fitness of the accused at sentencing, though not among the amendments made to Bill C-10, were met with some interest by the minister. We take note of the fact that a review of this issue is on the minister's agenda, and we would take this opportunity to mention that the Barreau du Québec would be interested in participating in that review.

Last, we note that the both linguistic and legal arguments about the use of the expression "suspension d'instance" for "stay of proceedings" in sections 672.1 and 672.851 were rejected. We believe that the expression "arrêt des procédures" properly translates the legal decision expressed by the expression "stay of proceedings". We would add that the "suspension" used in the terminology in *Demers* refers to a stay of proceedings, not a suspension of proceedings. Suspension does not entail a final stay.

We would therefore suggest that this issue be re-examined. This would be a good opportunity to standardize the terminology of the Criminal Code by using the French expression "arrêt des procédures" to translate the expression "stay of proceedings".

Thank you in advance for your attention to the concerns of the Barreau; I am ready to answer your questions.

[English]

Mr. Curt Flanagan, Crown Attorney, Leeds-Grenville, and Co-Chair, Advisory Committee on Mental Health, Ministry of the Attorney General of Ontario: At the onset, I should indicate to you a little bit of my experience. I am a Crown attorney in the Judicial District of Leeds and Grenville. That, for all intents and purposes, is Brockville, and we do have a psychiatric facility in Brockville. I also have a lot of experience in relation to appearing at review board hearings. Since I was appointed in 1993, I have appeared on a regular and continuing basis at such hearings. I am also a co-director of the education program for Crown attorneys across the province in relation to review board practice, so I am here to speak to you as an experienced party at review board hearings.

I should say also that Crown counsel support the proposed amendments with respect to the legislation. We see the participation of victims as being very important with respect to this process. I note, for example, that the legislation addresses proper notification to victims, that if they wish to make a victim impact statement at a review board hearing, they have the opportunity to do so. That is welcomed. They are members of the public. I have talked to many victims and sometimes you hear a victim say, "I did not know anything about the procedure. I did

particulièrement vulnérables. Il nous apparaît souhaitable de limiter le nombre d'interventions relatives à l'évaluation ou de toute intervention relative au traitement des individus. Le contact avec un plus grand nombre de personnes peut avoir un effet déstabilisant avec cette clientèle.

Dans un autre ordre d'idée, les préoccupations du Barreau concernant l'aptitude de l'accusé au moment du processus sentenciel, bien que n'ayant pas été retenu dans le cadre des modifications du projet de loi C-10, ont trouvé auprès du ministre, un certain intérêt. Nous prenons acte du fait que l'examen de cette question est à l'agenda du ministre et profitons de l'occasion pour mentionner que le Barreau du Québec serait intéressé à participer à ces travaux.

En dernier lieu, nous constatons que l'argumentation tant linguistique que juridique, quant à l'utilisation aux articles 672.1 et 672.851 de l'expression « suspension d'instance », qui se traduit « stay of proceedings », n'a pas été retenue. Nous croyons que l'expression « arrêt des procédures » traduit de façon appropriée la conclusion juridique exprimée par l'expression « stay of proceedings ». Nous ajoutons que la suspension utilisée dans la terminologie employée dans l'arrêt *Demers* traite de l'arrêt des procédures et non de suspension d'instance. La suspension n'entraîne pas l'arrêt définitif.

Nous suggérons donc que cette question soit tout de même examinée à nouveau. Il serait d'ailleurs opportun de profiter de cette occasion pour uniformiser la terminologie du Code criminel en utilisant l'expression française « arrêt des procédures » se traduisant par l'expression « stay of proceedings ».

Je vous remercie tout de suite de l'attention que vous porterez aux préoccupations du Barreau et suis prête à répondre à vos questions.

[Traduction]

M. Curt Flanagan, procureur de la Couronne, Leeds-Grenville, et coprésident, Comité directeur sur la santé mentale, ministère du Procureur général de l'Ontario : J'aimerais commencer par vous présenter mon expérience. Je suis procureur général dans le district judiciaire de Leeds-Grenville. Il s'agit en fait de la région de Brockville, où se situe un établissement psychiatrique. J'ai aussi beaucoup d'expérience de comparution à des audiences de commissions d'examen. Depuis ma nomination en 1993, j'ai participé de manière régulière à de telles audiences. Je suis aussi codirecteur d'un programme de formation pour les procureurs de la province portant sur la pratique devant les commissions d'examen et je vous parle donc aussi comme participant chevronné à ces audiences.

Je dois vous dire que les procureurs de la Couronne appuient les modifications proposées dans le projet de loi. Nous estimons que la participation des victimes est très importante dans cette procédure. Or ce projet de loi prévoit un préavis suffisant aux victimes afin qu'elles puissent présenter une déclaration de la victime à une audience d'un comité d'examen si elle le désire. C'est une modification positive. Les victimes font partie du public. J'ai parlé à de nombreuses victimes dont certaines m'ont dit : « Je ne connais rien de cette procédure. Je ne savais pas ce qui se passait

not know what happened after the section 16 finding, the NCR, and what happens in relation to review boards.” This is a welcomed amendment to the Criminal Code.

That leads me to victim impact statements. We see victim impact statements as relevant and cogent information and/or evidence before the review board. I would like to put it into context. The review board is an inquisitorial body as indicated by the present Chief Justice in the *Winko* decision. There is no presumption of dangerousness. The review board on NCR accused persons must decide what the least onerous disposition is, and as of recently, as mentioned by my friend to my right, the *Pinet and Tulikorpi* decision, also conditions that disposition. At the end of the day, the review board, which consists of five members including a community member, a legal member and medical members, must decide what the appropriate disposition is for an accused, and it must be the least onerous.

Of course, the consideration that you are all familiar with is the protection of society. The Crown counsel is party to the hearing, and we address that, obviously, to the fullest extent. At the same time, we need to balance the mental condition of the accused and the reintegration of the accused back into society, and also the other needs of the accused.

How are they significant? A victim impact statement is not an invitation to further punishment. As you may be aware, victim impact statements are also used in the court process. The victim impact statements are used for the psychological and the physical impact on the victim in relation to the particular crime. Even in court on sentencing, the victim is prohibited from putting in punishing, vengeful or such like phrases in relation to the sentencing procedure.

Because victim impact statements address the full extent of the impact on the victim, we view them as being very helpful to the board, keeping in mind that the board is inquisitorial. This is not an adversarial situation. The board wants the most significant, recent and relevant evidence so as to decide the ultimate issue. If the board does not find that the accused is a significant risk to the safety of the public, the board will discharge absolutely. That is the law. In order to make that determination, they use the information from the victim impact statement relating to the extent of the harm, the degree of harm and the type of harm. For example, there may be a difference between a simple assault and a stalking which goes on for periods of time, which, as you can appreciate, creates tremendous psychological harm for those who are affected. We see it as very relevant to the protection of public criteria as in section 672.54, but it is also relevant to other criteria.

The mental condition of the accused is another criteria. When a board is conducted, it is in a room with five board members, and then there is the accused. They will be represented, for the most part, by counsel. A representative from the Attorney General will be there, and the hospital representative will be there. The hospital will present the hospital report in relation to the accused. The board will want to know the insight of this particular person into their own mental illness, if they relax his or her conditions,

après une décision prise en vertu de l'article 16, pour un accusé déclaré NRC, ni rien des commissions d'examen. » Nous faisons bon accueil à cette modification au Code criminel.

Voilà qui m'amène à vous parler des déclarations de la victime. Nous pensons que ces déclarations sont pertinentes et utiles quand elles sont présentées à une commission d'examen. J'aimerais un peu vous décrire le contexte. La commission d'examen est un organisme d'enquête, comme l'a dit le juge en chef dans l'arrêt *Winko*. Il n'y a pas de présomption quant à la dangerosité. La commission d'examen doit prendre la décision la moins restrictive au sujet de l'accusé déclaré NRC et, comme l'a signalé ma consœur, elle doit aussi depuis tout récemment tenir compte dans sa décision de l'arrêt *Pinet et Tulikorpi*. Au bout du compte, la commission d'examen composée de cinq personnes dont un membre de la communauté, un juriste et un professionnel de la santé, doit prendre une décision adaptée à l'accusé, qui doit être la moins restrictive possible.

La considération que vous connaissez le mieux, c'est la protection de la société. Le procureur est présent à l'audience et doit faire valoir cette considération le plus possible. Par ailleurs, il ne faut pas oublier l'état mental de l'accusé et sa réinsertion dans la société, non plus que ses autres besoins.

Quelle est l'importance de la déclaration de la victime? Elle ne doit pas inciter à punir davantage. Vous le savez peut-être, la déclaration de la victime fait aussi partie de la procédure judiciaire. Elle est utilisée pour communiquer l'incidence psychologique et physique d'un crime sur la victime. Même à l'étape de la détermination de la peine, il est interdit à la victime d'employer des phrases visant la punition ou la vengeance.

Comme les déclarations de la victime traitent de tous les effets sur la victime, nous les estimons très utiles pour la commission, compte tenu de la nature inquisitoire de l'instance. Il ne s'agit pas d'une procédure accusatoire. La commission veut disposer des faits les plus pertinents, les plus récents et les plus importants pour sa décision. Si la commission pense que l'accusé ne représente pas un risque important pour le public, elle accordera une absolution inconditionnelle. C'est la loi. Pour en décider, elle tient compte des renseignements tirés de la déclaration de la victime se rapportant à l'ampleur du préjudice, son degré et sa nature. Ainsi, il peut y avoir une différence entre de simples voies de fait et un harcèlement qui s'est étendu sur une longue période et qui, vous le comprendrez, a créé des préjudices psychologiques graves pour la victime. Nous estimons que c'est très pertinent compte tenu du critère de protection du public énoncé à l'article 672.54, mais aussi en rapport avec d'autres critères.

L'état mental de l'accusé est un autre critère. L'audience se déroule en présence de cinq membres de la commission et de l'accusé. La plupart des accusés sont représentés par un avocat. Un représentant du procureur général participe aussi à l'audience de même qu'un représentant de l'hôpital. Le rapport de l'hôpital sur l'accusé est présenté. La commission voudra des renseignements sur l'accusé, sur sa santé mentale, en vue d'un allègement des conditions, mais veut aussi connaître la gravité des

and also into the gravity or the potential for future harm. How did it affect the victim? Therefore we see a victim impact statement also relevant on that ground.

Regarding the other two grounds, the reintegration of the accused into society and the other needs of the accused, I can say categorically that, fairly often, the victims in relation to these types of offences are family members. It is very informative, I would think, to a board member when a victim impact statement sheds light on which conditions should be addressed. For example, is it a pattern that has been on-going for years, as Madam Justice McLachlin said in *Winko*, or is it irrelevant? At the end of the day, we see the information to a board as very relevant. The board should not be shy to accept all relevant information in making its important decision.

In addition to that, however, I see in the legislation that there are limits to the use of that particular victim impact statement, and that is, if the board does not consider the victim impact statement relevant, or if it is not in the interests of the administration of justice to have the victim presented in the fashion that is described, they can so order. There are restrictions and limits if the board feels that it is irrelevant, and it may be that, on that particular case, it would not be irrelevant. I do not think you can pick and choose. That is a board decision. We see the amendments in relation to victim impact statements as a good thing. It makes the victims part of the process, and so they should be in that respect.

We also support the non-publication legislation. You will see in the non-publication clause, the clause addresses, first of all, victims and/or witnesses who are under 18 years of age with respect to, for the most part, sexual assault offences. Then the next section deals with child pornography. Then there is a catch-all section that deals again with on application of counsel — it is not a mandatory one but a discretionary one — where counsel or the accused can make an application with respect to publication. This is also an addition that I think protects the integrity of victims because on occasion, in disposition orders, the victim may or may not want their name appearing on a disposition order in relation to an accused person.

Information — the legislation also goes a long way towards providing the board with additional information, as I mentioned when I opened. The other vehicle used to do that is the assessment orders by the review board. That is, in my respectful view, a very good amendment. It allows the review board to get the most cogent and up-to-date information about an accused person.

It may be that the review board, in hearing what you are doing, it is not about an individual who is actually in the hospital. It may be that he or she has been living in the community, and the board needs some relevant and current information in order to decide whether they should be absolutely discharged.

Of course, the other legislation that has been amended that also helps in this situation is that there is legislation addressing what is to be sent to the board from the court, all the relevant information. Also, there is legislation that allows the board to

préjudices causés ou qui pourraient l'être. Comment le crime a-t-il affecté la victime? Voilà pourquoi nous jugeons pertinente la déclaration de la victime.

Au sujet des deux autres critères, la réinsertion de l'accusé dans la société et ses autres besoins, je peux vous dire catégoriquement que très souvent, pour ce genre d'infraction, la victime est un membre de la famille de l'accusé. À mon avis, il est très édifiant pour les membres de la commission de voir comment la déclaration de la victime peut les renseigner sur la situation. Ainsi, s'agit-il d'un comportement récurant depuis des années, comme demandait la juge McLachlin dans l'arrêt *Winko*, ou est-ce un facteur sans importance? Au bout du compte, nous estimons que ces renseignements sont précieux pour la commission. Elle ne doit pas hésiter à accepter toute information pertinente, étant donné l'importance de sa décision.

Je vois toutefois que le projet de loi prévoit des restrictions quant à l'utilisation de la déclaration de la victime, par exemple, si la commission juge qu'elle n'est pas pertinente ou que cela pourrait nuire à l'administration de la justice. La commission peut rendre une ordonnance pour ne pas entendre la déclaration de la victime. Des restrictions et des limites sont prévues si la commission juge que la déclaration n'est pas pertinente, mais il se peut que même dans ces cas-là, elle soit en fait pertinente. Je ne pense pas qu'on puisse choisir ainsi. C'est une décision de la commission. Les modifications proposées au sujet de la déclaration de la victime sont positives. La victime est ainsi intégrée à la procédure, comme il se doit.

Nous sommes aussi en faveur des dispositions sur l'interdiction de publication. Vous aurez constaté que cette disposition porte d'abord sur les victimes ou les témoins de moins de 18 ans, en rapport avec des infractions d'agressions sexuelles, surtout. L'article suivant porte sur la pornographie juvénile. Il y a troisièmement une disposition plus générale, sur une ordonnance de non-publication prononcée à la demande d'un avocat. Ce n'est pas obligatoire, mais discrétionnaire. Un avocat ou l'accusé peut faire une demande d'ordonnance d'interdiction de publication. C'est une nouvelle disposition qui protège à mon avis l'intégrité des victimes puisqu'il peut arriver que la victime ne veuille pas que son nom paraisse dans une décision se rapportant à un accusé.

Au sujet de l'information : le projet de loi fait beaucoup pour fournir davantage de renseignements à la commission, comme je le disais au début de mon exposé. Les ordonnances d'évaluation de la commission sont un autre moyen d'obtenir de l'information. C'est à mon avis une très bonne modification. Elle permet en effet à la commission d'examen d'obtenir les renseignements les plus pertinents et les plus à jour au sujet d'un accusé.

Il arrive que la commission ait à se prononcer sur quelqu'un qui n'est pas interné. Il peut s'agir d'une personne qui vit dans la collectivité et la commission doit disposer de renseignements pertinents et récents avant de décider de sa libération inconditionnelle.

L'autre aspect de la loi qui a été modifié et qui est aussi utile à cet égard se rapporte à l'envoi à la commission, par le tribunal, de tout renseignement pertinent. Par ailleurs, le projet de loi permet à la commission de reporter sa séance de 30 jours, en attendant des

adjourn for 30 days to receive relevant information. You can see that, in the past, there have been certain impediments on the board's power to do certain things. The legislation seems to increase the board's power to receive important information because it is an important decision that they have to make. Lest we forget, and perhaps I will end with this, in regard to victim impact statements, the situation will not be that in every case before a review board, there are victim impact statements filed; however, on those cases where such evidence will help the board make an informed decision, it is important that the legislation enhances that aspect.

[Translation]

The Chairman: My first question is for Ms. Joncas. It is legitimate to raise the question of variations in qualifications from province to province for the assessors of an accused's mental state. If those qualified to conduct an assessment are individually designated by the provinces and territories, should we be concerned about having different types of professionals with various training and qualifications? Depending on the region of the country, these people conduct assessments.

Ms. Joncas: That question refers to the principle of equality before and under the law and to the fact that all individuals charged under the Criminal Code should be treated the same way. However, if, for example, in British Columbia, it is psychologists, and in Quebec, it is psychiatrists or medical practitioners who do those assessments, people will not necessarily have access to the same treatment.

I mentioned the vulnerability of that part of the population that comes under the provisions of sections 672 and following. Access to adequate and equitable care is called for. Any medication that might be prescribed can only be prescribed by professionals who are members of the College of Physicians.

So that question is a concern of the Barreau for the entire country. Every individual must be treated equally before and under the law. In my opinion, the Criminal Code should set out certain minimum criteria for professionals to be designated.

The Chairman: We have observed that there are two schools of thought on the advisability of allowing, before the review board or court, the presentation of a victim impact statement. According to some, a review board hearing is not the appropriate place for the presentation of such statements. For others, such statements are quite relevant, because victims are entitled to be heard.

I would also like to hear your comments on victim impact statements.

Ms. Joncas: As my counterpart said, it is important to bear in mind that a review board's disposition is remedial in nature, not punitive. But the Barreau maintains that the victim may have relevant information to contribute. However, that information must be limited to the conditions and must never transform the nature of the hearing into a punitive process. We think that what

renseignements pertinents. Rappelons qu'il est arrivé auparavant que le pouvoir d'agir de certaines commissions ait été bloqué. Le projet de loi semble augmenter le pouvoir de la commission de recevoir des renseignements importants, compte tenu de l'importance de la décision à prendre. N'oublions pas, et je termine là-dessus, que ce n'est pas dans chaque cas qu'une déclaration de la victime sera présentée à la commission d'examen, mais lorsqu'il y en aura, cela éclairera la décision de la commission et par conséquent, il est important que la loi l'encourage.

[Français]

La présidente : Ma première question s'adresse à Me Joncas. Il est légitime de soulever la question des variations et des qualifications, d'une province à l'autre, pour les évaluateurs de l'état mental d'un accusé. Si les personnes habilitées à procéder à une évaluation sont désignées individuellement par les provinces et les territoires, faut-il s'inquiéter d'avoir différents types de professionnels avec des formations et des qualifications variées? Ces gens procèdent, selon la région du pays, à des évaluations.

Mme Joncas : Cette question fait appel au principe de l'égalité devant la loi et au fait que tous les individus qui font face à des accusations en vertu du Code criminel devraient être traités de la même façon. Or si, par exemple, en Colombie-Britannique ce sont des psychologues et qu'au Québec ce sont des psychiatres ou des médecins qui font ces évaluations, les gens n'auront pas nécessairement accès aux mêmes soins.

Je mentionnais le caractère vulnérable de la portion de la population qui fait face ou qui est sous le joug des dispositions des articles 672 et suivants. Il faut préconiser un accès aux soins digne et équitable. La médication, qui devra éventuellement être prescrite, ne peut l'être par des personnes autres que des professionnels membres du Collège des médecins.

Cette question constitue donc une préoccupation du Barreau à l'échelle pancanadienne. Tous les individus doivent être traités de façon égale devant la loi. À mon avis, le Code criminel devrait prévoir certaines balises minimales relativement aux professionnels qui peuvent être désignés.

La présidente : Nous avons pu constater qu'il existe deux écoles de pensée sur l'opportunité de permettre, au niveau de la commission d'examen ou du tribunal, la présentation d'une déclaration de la victime. Selon certains, l'audience d'une commission d'examen n'est pas l'endroit approprié pour déposer pareilles déclarations. Pour d'autres, de telles déclarations ont toute leur pertinence, car les victimes ont le droit de se faire entendre.

J'aimerais aussi entendre vos commentaires sur la déclaration de la victime.

Mme Joncas : Mon contraire l'a mentionné, il faut rappeler que les dispositions, la décision que devra prendre la commission d'examen est une décision qui a des visées curatives et non pas ces visées punitives. Mais le Barreau soutient que la victime peut détenir des informations pertinentes qui peuvent être apportées. Cependant, ces informations doivent tout de même être restreintes

the victim may have to contribute is of interest. Protecting the public is also part of the mission of the Barreau. So we are open to the presentation of these statements.

If you do not mind, I would like to come back to the authorization of other health professionals to conduct assessments, because this issue is of particular concern to us. With respect to assessing fitness or unfitness to stand trial and responsibility, it seems to us that this decision is for medical practitioners, because a diagnosis must be made. At another stage, the Barreau is open to the assessment of the dangerousness of an individual being done by someone else. At that point, other professionals could be qualified to provide informed insight into that. However, specific training must be provided — referring to psychologists in particular. Some are qualified to use tools to assess or more or less predict dangerousness.

So when it comes to a disposition under section 672.54, once the individual has been found unfit and not responsible, the Barreau is somewhat open to that, but only at that stage.

[English]

The Chairman: The bill allows the transfer to another place in Canada of a mentally disordered accused who is detained in a hospital. Can you tell this committee about any concerns regarding interjurisdictional transfer of a mentally disordered accused that are perhaps not addressed by Bill C-10, but should be?

Mr. Flanagan: For the most part, the concerns are addressed by Bill C-10 in relation to interprovincial jurisdiction.

Senator Baker: It is a pleasure to have both primary witnesses here today, one a very well known and competent Crown attorney who is known in the province as being somebody who is a Minister of Justice in his own right. By reading some of the judgments in which he has taken part, I must commend him for the quality of his representation for the Crown.

We also have a defence attorney who is very well known, although I am surprised that it has only been for 13 years. You have made quite a name for yourself with some very high profile cases recently.

I would like to ask you if you have heard the term “forensic psychiatrist.”

Ms. Joncas: Yes, of course.

Senator Baker: Tell us about that. Why would you suggest that you should have a forensic psychiatrist make the assessment?

Ms. Joncas: The bar's position is that it is a medical act. It is a reserved act. The Criminal Code, as of now, provides for the fact that a doctor can make that assessment, not necessarily a psychiatrist. I do not know if I made myself clear. We are not saying that only a psychiatrist should be allowed to make those assessments but we are preoccupied with access to care and getting the proper medication prescribed as necessary. We believe

aux conditions et ne jamais transformer la nature de l'audition en un procès à caractère punitif. Nous pensons que ce que peut apporter la victime est d'intérêt. Le Barreau a également pour mission la protection du public. Il existe donc une ouverture relativement au dépôt de ces déclarations.

Si vous me le permettez, j'aimerais revenir à l'autorisation d'autres professionnels de la santé à effectuer les évaluations, car cette question nous préoccupe particulièrement. Relativement à l'évaluation de l'aptitude ou de l'inaptitude à subir le procès et à la responsabilité, il nous semble que cette décision relève du corps médical, car un diagnostic doit être posé. Par ailleurs, le Barreau est ouvert à ce qu'on effectue une évaluation, lors d'une autre étape, relativement à la dangerosité des individus. À ce moment, d'autres corps professionnels pourraient être habilités à donner une information éclairée à cet effet. Toutefois, une formation spécifique doit être offerte — faisant référence aux psychologues en particulier. Certains sont habilités, à l'aide d'outils, pour évaluer, prédire en quelque sorte la dangerosité.

Donc, relativement à une décision sur l'article 672.54, une fois l'individu déclaré inapte et non responsable, le Barreau a une certaine ouverture mais seulement à cette étape.

[Traduction]

La présidente : Le projet de loi permet le transfèrement ailleurs au Canada d'un accusé atteint de troubles mentaux qui est détenu dans un hôpital. Pourriez-vous faire part au comité de toute préoccupation que vous auriez au sujet du transfèrement interprovincial d'un accusé atteint de troubles mentaux dont le projet de loi C-10 aurait dû traiter, mais ne le fait pas?

M. Flanagan : En gros, le projet de loi C-10 répond à nos préoccupations relatives aux transfèvements interprovinciaux.

Le sénateur Baker : Je suis ravi de voir ici deux témoins d'une telle importance, le premier étant très bien connu comme un procureur de la couronne habile, dont on dit dans sa province qu'il est presque ministre de la Justice. En lisant les décisions auxquelles il a participé, j'ai vu la nécessité de le féliciter pour la qualité de sa représentation de la couronne.

Nous avons aussi une avocate de la défense qui est très bien connue, même si je m'étonne que sa carrière ne remonte qu'à 13 ans. Vous vous êtes déjà fait un nom, notamment grâce à des causes célèbres récentes.

Je voudrais savoir si vous connaissez l'expression « psychiatre judiciaire »?

Mme Joncas : Oui, bien entendu.

Le sénateur Baker : Parlez-nous en. Pourquoi voudriez-vous qu'un psychiatre judiciaire fasse l'évaluation?

Mme Joncas : Pour le barreau, il s'agit d'un acte médical, d'un acte réservé. À partir de maintenant, le Code criminel prévoit qu'un médecin puisse faire cette évaluation sans qu'il soit nécessairement psychiatre. Je ne sais pas si je me suis bien exprimée. Nous ne disons pas que seul un psychiatre peut procéder à ces évaluations, mais nous sommes préoccupés par les questions d'accès aux soins et de prescription de médicaments, au

that if other intervenors are making the assessments, then we need to have our clients or the accused in contact with many other people, which stabilizers them further.

Senator Baker: Yes, that is true. The board is composed of a chair, who is a retired judge, or another who is qualified to act as a retired judge, although I do not know what those qualifications might be.

Ms. Joncas: It requires ten years in practice.

Senator Baker: You have 13 years. The board must have a psychiatrist present and a person who practices medicine. Am I correct, Mr. Flanagan?

Mr. Flanagan: The person could be a psychologist.

Ms. Joncas: — or a social worker.

Senator Baker: What is the precise term used in the legislation? It says, "...a person who practices medicine..."

Ms. Joncas: I beg to disagree.

Senator Baker: We will say that the person should be a psychologist. On the board there is the chair who is learned in the law, a psychiatrist who is learned in psychiatry, and someone who is of a practical nature. That would be a quorum. There are five people on the board.

Ms. Joncas: In hearings in Quebec, we have only three people at one time.

Senator Baker: The law says five people, does it not, Mr. Flanagan?

Mr. Flanagan: You can have fewer than five. In Ontario, we routinely have five persons.

Senator Baker: I apologize for being so specific. In each province, it is not the same. A Crown attorney does not advise the board on the nuances of the law in all provinces when you have those hearings. You mentioned the terms "significant risk," and "least onerous disposition." These are highly defined pieces of law interpreted by the Supreme Court of Canada in various judgments.

You have the board being advised by a Crown Attorney. I imagine that Ms. Joncas would be concerned that perhaps the accused does not have a lawyer representing him or that there is no requirement for that. As I recall, when you appeared before the commons committee once years ago, you claimed that only 25 per cent of those who appeared before a review tribunal were represented by counsel. Am I correct?

Ms. Joncas: Yes. Fortunately, following those representations, the government initiated a pilot project, which we think should be permanent, whereby six defence attorneys were named at the legal aid offices who alone could represent people before the review boards in that type of situation.

besoin. Nous pensons que si d'autres intervenants font l'évaluation, notre client, l'accusé, sera en contact avec de nombreuses autres personnes, ce qui risque de le déstabiliser davantage.

Le sénateur Baker : Oui, c'est vrai. La commission est composée d'un président, qui est un juge à la retraite ou quelqu'un qui peut agir comme un juge à la retraite, mais je ne connais pas très bien quelles compétences sont exigées.

Mme Joncas : Il faut dix ans de pratique.

Le sénateur Baker : Vous en avez 13. La commission doit inclure un psychiatre et une personne qui pratique la médecine. Est-ce exact, monsieur Flanagan?

M. Flanagan : Cette personne peut être un psychologue.

Mme Joncas : ... ou un travailleur social.

Le sénateur Baker : Quels sont les termes précis utilisés dans la mesure législative? On dit « [...] une personne qui pratique la médecine [...] »

Mme Joncas : Désolée, je ne suis pas d'accord.

Le sénateur Baker : Disons que cette personne doit être un psychologue. La commission comprend donc le président, qui est un juriste chevronné, un psychiatre, qui s'y entend en psychiatrie, et une personne qui a des connaissances pratiques. Cela constitue un quorum. La commission compte pourtant cinq membres.

Mme Joncas : Pour les audiences qui se tiennent au Québec, nous n'avons que trois personnes à la fois.

Le sénateur Baker : La loi prévoit qu'il doit y en avoir cinq, n'est-ce pas, monsieur Flanagan?

M. Flanagan : On peut en avoir moins que cinq. En Ontario, habituellement, nous avons cinq personnes.

Le sénateur Baker : Excusez-moi d'être si tatillon. D'une province à l'autre, les choses ne sont pas semblables. Lorsqu'une commission tient des audiences, ce n'est pas dans toutes les provinces qu'un procureur de la Couronne est présent. Vous avez utilisé les termes « risque important » et « décision la moins onéreuse ». Il s'agit d'éléments de loi clairement définis et interprétés par la Cour suprême du Canada dans divers arrêts.

La commission est conseillée par un procureur de la Couronne. J'imagine que Me Joncas trouverait éventuellement préoccupant que l'accusé n'ait pas un avocat qui le représente ou que cela ne soit pas prévu dans la loi. Si je me souviens bien, lors d'une comparution devant le comité de la Chambre des communes, il y a quelques années, vous avez affirmé que seuls 25 p. 100 des accusés qui comparaissent devant une commission d'examen étaient représentés par un avocat. Est-ce exact?

Mme Joncas : Oui. Heureusement, après que ces déclarations aient été faites, le gouvernement a lancé un projet pilote qui, selon nous, devrait devenir permanent. En vertu de ce projet, six avocats de la défense ont été nommés aux bureaux de l'aide juridique, et ils sont seuls habilités à représenter les personnes comparaissant devant les commissions d'examen dans ce type de situation.

Senator Baker: Where is that?

Ms. Joncas: In Quebec.

Senator Baker: Is that only in Quebec?

Ms. Joncas: I have no idea about the other provinces.

Mr. Flanagan: In Ontario, this is the typical situation. You go into the hearing where five persons sit on the board. There is a community or layperson, a judge or chairperson to sit as chair of the board; a legal member of the board, who gives legal advice and interprets the legalities of any arguments for the board, and medical personnel, one of whom at least must be a psychiatrist. Often, there are either two psychiatrists or one psychiatrist and one psychologist. That is the norm in Ontario.

As for your comments on the accused being represented, I would say in the overwhelming number of cases, the accused persons are represented at board hearings, particularly with respect to annual hearings. In relation to initial fitness, as a result of a decision of unfitness by the court, counsel can be appointed. The legislation, which is another welcomed addition, allows counsel to be assigned ahead of the board hearing. You can appreciate some of the impracticality of going to the board hearing where the board has yet to assign counsel. It is nice that they can be assigned prior to the hearing. When you are dealing with a person who is unfit for a hearing, it is always in the interests of the administration of justice to have proper counsel for them.

Senator Baker: I have one more question for this round. We appreciate your comments regarding the proposed legislation. There seems to be a general acceptance that it should be passed.

I am a bit surprised that there seems to be unanimity amongst the witnesses. As Ms. Joncas mentioned a moment ago, the bar on maximum was removed. I presume that is the capping you were referring to, was it?

Ms. Joncas: Yes.

Senator Baker: We went through that procedure some time ago.

I would like your comments on a concern that some people have. When a person is charged and appears before a judge for various summary conviction offences, not indictable offences, the judge says that he cannot pass judgment on two of these offences, and so the person ends up with a psychiatric examination that identifies a specific illness. The person is then assigned to an institution that is not only a psychiatric hospital but also, as I understand it, an institution where criminals might be awaiting sentencing. Such a place is not a nice environment.

For a summary conviction offence, that person could be there for two years. Between the jigs and the reels of going before your review board, perhaps the person will refuse medication. There

Le sénateur Baker : Où cela se fait-il?

Mme Joncas : Au Québec.

Le sénateur Baker : Uniquement au Québec?

Mme Joncas : Je n'ai aucune idée de ce qui se passe dans les autres provinces.

M. Flanagan : En Ontario, voici la situation type : on se présente à une audience devant une commission qui compte cinq membres. Il y a un membre du public, qui représente la collectivité, un juge ou un président, qui préside aux travaux de la commission, un juriste qui fournit des conseils juridiques et interprète la légalité des arguments présentés à la commission et des représentants des corps médicaux, dont au moins doit être un psychiatre. Souvent, il y a soit deux psychiatres, soit un psychiatre et un psychologue. Voilà la norme pour l'Ontario.

Pour ce qui est de vos remarques quant au fait que l'accusé soit représenté, je dirais que dans la vaste majorité des cas, les personnes accusées sont représentées lors des audiences des commissions, notamment dans le cas des audiences annuelles. Concernant l'aptitude initiale, du fait d'un verdict d'inaptitude rendu par un tribunal, un avocat peut être nommé. Le projet de loi, et c'est un ajout positif, permet qu'un avocat soit désigné avant la tenue de l'audience de la commission. Vous devez comprendre combien il est malaisé de se présenter à une audience lorsque la commission n'a pas encore désigné d'avocat. Il est bon qu'ils puissent être désignés avant l'audience. Lorsqu'on traite avec une personne inapte à comparaître en audience, il est toujours dans l'intérêt de l'administration de la justice de lui fournir un avocat compétent.

Le sénateur Baker : J'ai une dernière question pour ce tour-ci. Nous vous savons gré de vos remarques au sujet du projet de loi. On semble généralement accepter qu'il devrait être adopté.

Cela dit, je trouve un peu surprenant que les témoins semblent être unanimes. Comme l'a dit Mme Joncas il y a un instant, le plafonnement du maximum a été supprimé. Je suppose que c'est de ce plafonnement-là que vous parliez, n'est-ce pas?

Mme Joncas : Oui.

Le sénateur Baker : C'est une procédure sur laquelle nous nous sommes penchés il y a un certain temps.

Je voudrais avoir votre point de vue sur une préoccupation qu'éprouvent certaines personnes. Lorsqu'une personne est accusée et comparaît devant un juge pour diverses infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité et non pour un acte criminel, le juge déclare ne pas pouvoir se prononcer sur deux de ces infractions et l'accusé doit subir un examen psychiatrique qui permet de constater la présence d'une maladie précise. Cet accusé est alors interné dans un établissement qui est non seulement un hôpital psychiatrique, mais aussi, si je comprends bien, un établissement où des criminels peuvent être en attente de l'imposition d'une peine. Ces endroits-là ne sont pas agréables à fréquenter.

Pour une infraction punissable par procédure sommaire, cette personne pourrait se retrouver là pendant deux ans. Pendant que sa cause passe par tous les rouages préalables à la tenue d'une

have been some such cases recently of people refusing medication. However, the cap said that after two years, someone charged with a summary conviction offence shall be released. That cap was put in to ensure that someone would not be left in an institution with no way out.

What is your defence to that? I am surprised that you are opposed to having that kind of cap. Why would you not suggest that an acquittal be entered rather than a stay of proceedings? A stay of proceedings can be reinstituted at any time in the future, whereas an acquittal could not be reinitiated. Why would you not recommend "acquittal" for the proposed legislation rather than the phrase, which is so complicated between French and English, "stay of proceedings"?

Ms. Joncas: I think the Supreme Court is recommending that it be a stay of proceedings.

Senator Baker: That has never stopped you in the past.

Ms. Joncas: Second, in respect of the capping, it is important that we do not create a false sense of security such that people would rely on the fact that, in two years, the person will be discharged and, therefore, they do not have to address the issues. The way in which it has been interpreted by the Supreme Court is that it is always the least onerous and least restrictive of the measures taken for that person.

We believe that the way in which section 672.54 is interpreted by the Supreme Court and by the review boards is sufficient to protect the rights of the accused. We would be afraid of people relying on the capping and not addressing the issues at the same level. That is how it was brought forward in the first place. In 2002, I was here to represent the bar, but that was also the position of the Defence Attorneys Association.

The interpretation of the dispositions provides for the proper safeguards for the individual. We have to remember that the Crown attorney, in a summary conviction case, cannot raise the issue of responsibility unless the accused brings his mental illness into the picture.

Senator Baker: The judge puts the person in the institution in the first place after a psychiatric examination. Say the diagnosis is schizophrenia, for example. The board is not perfect. That is why we have courts of appeal. We have all these recent decisions mentioned by the Crown attorney a moment ago, and so everything is perfect and now we do not need it. That is why we have courts of appeal. That is why you appeal these matters to the Court of Appeal. If what you are saying is correct, the board is perfect because of these recent decisions, and we do not need an appeal to the Court of Appeal anymore.

audience d'une commission d'examen, l'accusé peut peut-être refuser la médication. Il y a récemment eu des cas de personnes qui ont refusé toute médication. Toutefois, en vertu du maximum prévu, une personne accusée d'une infraction punissable par procédure sommaire doit être libérée après deux ans. Ce maximum a été prévu pour assurer qu'une personne ne soit pas enfermée dans un établissement sans possibilité d'en sortir.

Comment vous défendez-vous contre cela? Je trouve surprenant que vous vous opposiez à ce type de limitation. Pourquoi ne proposeriez-vous pas qu'il y ait acquittement plutôt qu'une suspension d'instance? Dans le cas d'une suspension d'instance, la procédure peut être réinstituée n'importe quand, tandis qu'un acquittement serait définitif. Pourquoi ne recommanderiez-vous pas que le projet de loi utilise le terme « acquittement » plutôt que l'expression « suspension d'instance » qui cause tellement de difficultés de traduction de l'anglais au français?

Mme Joncas : Je crois que la Cour suprême recommande qu'il y ait suspension d'instance.

Le sénateur Baker : Ce type d'obstacle ne vous a jamais empêchée de faire valoir votre point de vue.

Mme Joncas : Deuxièmement, pour ce qui est du maximum, il est important de ne pas donner un faux sentiment de sécurité, en vertu duquel on compterait sur le fait que, dans deux ans, l'accusé sera libéré et que la justice n'aura donc pas à s'occuper de son cas. La Cour suprême a interprété ces dispositions en disant qu'il fallait que ce soit la décision la moins sévère et la moins privative de liberté qui soit privilégiée pour la personne concernée.

Nous croyons que l'interprétation que font la Cour suprême et les commissions d'examen de l'article 672.54 suffit à protéger les droits de l'accusé. Nous craignons que les gens s'en remettent au maximum prévu et ne se préoccupent pas de ces questions avec autant de diligence. C'est d'ailleurs ainsi que ces questions ont été soulevées au départ. En 2002, j'étais ici pour représenter le barreau, mais c'était également la position de l'Association des avocats de la défense.

L'interprétation des dispositions nous donne les mesures de protection nécessaires pour la personne. Souvenons-nous que le procureur de la Couronne, dans le cas d'une infraction punissable par procédure sommaire, ne peut pas soulever la question de responsabilité à moins que l'accusé ne souleve la question de ses troubles mentaux.

Le sénateur Baker : Dans un premier temps, c'est le juge qui interne cette personne dans un établissement après examen psychiatrique. Supposons qu'il y ait un diagnostic de schizophrénie. La commission n'est pas parfaite. C'est pourquoi nous avons des cours d'appel. Il y a eu toutes les décisions récentes qu'a mentionnées le procureur de la Couronne il y a quelques instants. Donc, tout est parfait, et maintenant nous n'avons pas besoin de ces dispositions. C'est pour cela que nous avons des cours d'appel. C'est pourquoi vous en appelez de ces questions devant la Cour d'appel. Si ce que vous dites est exact, la commission est parfaite en raison des décisions récentes et nous n'avons plus besoin d'utiliser les recours à la Cour d'appel.

Ms. Joncas: No. I am saying that the appeals are directly to the Court of Appeal regarding any of these matters in an urgent way. It is a priority hearing. We have just had two recent Court of Appeal decisions on conditionally discharging individuals who had been kept in by the board under conditions. I believe that the appeal mechanism is very important.

I am saying that the way in which section 672.54 is being interpreted by the courts is sufficient to protect the individuals. We would be afraid that leaving the capping on would give us a false sense of security.

Mr. Flanagan: It is important to draw the distinction between the two processes. I hesitate to raise *Winko* again. It is not a punishment process. With respect to capping, I share my friend's position with respect to that. We are supportive of it being appealed. Does that mean that you potentially risk public safety because there is a cap on an individual, no matter what the offense is? I do not think so.

It may be true that they are in a system, but it is a system that they will benefit from. Let us be honest: They are in a hospital; they are receiving treatment so that they can reintegrate into society. To allow them to walk out the door because of an artificial barrier on a capping where they could remain a significant threat to the safety of the public —

Senator Baker: A summary conviction offense, for example, such as common assault.

Mr. Flanagan: But it is not punishment. I do not have the statistics in front of me as to how long they stay in the review board system, but you may have a person who commits a level one assault that could pose a significant threat to members of the public. You cannot draw the line and say, "This person has been in the system long enough. It is time to release the person, notwithstanding the significant threat." It cuts across the whole purpose of the review board process, in my respectful view.

[Translation]

Senator Joyal: Welcome, Ms. Dufour and Ms. Joncas. I do not know whether you will be as successful as your predecessor from the Barreau, Mr. Brousseau, who attended previous committee meetings on behalf of the Barreau. He was appointed to the family court bench, and we have unfortunately lost the benefit of his advice.

I wish you no ill, but I hope we will have the pleasure of seeing you for a long time before your career experiences any other developments.

I would like to come back to the first point of your presentation about section 2 of the bill and the definition of assessment. You are suggesting that the power given to the Attorney General to designate people without specifying which

Mme Joncas : Non. Je dis que les recours se font directement auprès de la Cour d'appel en ce qui concerne ces affaires si elles doivent être traitées de façon urgente. C'est une audience prioritaire. Nous venons d'obtenir deux décisions de la Cour d'appel sur la libération conditionnelle de personnes qui avaient été internées par la commission sous conditions. Je crois que le mécanisme d'appel est très important.

Ce que je dis, c'est que l'interprétation que donnent les tribunaux de l'article 672.54 suffit à protéger les personnes concernées. Nous craignons qu'en maintenant le maximum, nous donnions un faux sentiment de sécurité.

M. Flanagan : Il est important d'établir la distinction entre les deux processus. J'hésite à invoquer de nouveau l'arrêt *Winko*. Ce n'est pas un processus de punition. Pour ce qui est du maximum, je respecte la position de ma consœur à ce sujet. Nous sommes en faveur de la possibilité d'en appeler. Cela signifie-t-il pour autant que l'on met peut-être en péril la sécurité publique, du fait qu'il y a un maximum imposé à une personne, quel que soit le type d'infraction? Je ne le crois pas.

Il est peut-être vrai que ces personnes sont dans un système, mais c'est un système dont elles vont profiter. Soyons honnêtes : elles sont dans un hôpital; elles y reçoivent un traitement afin de pouvoir être réinsérées dans la société. Leur permettre de sortir en raison d'un obstacle artificiel, en raison d'un maximum d'internement alors qu'elles pourraient continuer d'être une menace importante à la sécurité du public...

Le sénateur Baker : Une infraction punissable par procédure sommaire, telle que des voies de fait simples.

M. Flanagan : Mais ce n'est pas une punition. Je n'ai pas sous les yeux les statistiques qui indiquent les durées pendant lesquelles ces personnes sont dans le système des commissions d'examen, mais il peut y avoir une personne coupable de voies de fait du premier niveau et qui pourrait constituer une menace importante pour les membres du public. On ne peut pas tracer une ligne de dire « cette personne est dans le système depuis assez longtemps; il est temps de la libérer, quelles que soient les menaces que cela pose ». Ce serait contredire entièrement l'objectif du processus des commissions d'examen, à mon humble avis.

[Français]

Le sénateur Joyal : Bienvenue Mmes Dufour et Joncas. Je ne sais pas si vous aurez autant de succès que votre prédécesseur du Barreau, Me Brousseau, qui venait au nom du Barreau, dans les réunions antérieures du comité. Il a été nommé juge à la Cour du tribunal de la famille et nous avons perdu malheureusement le bénéfice de ses conseils.

Je ne vous souhaite pas de malheur, mais j'espère qu'on aura le plaisir de vous recevoir pendant une longue période de temps avant que votre carrière ne connaisse d'autres développements.

Je voudrais revenir sur le premier point de votre présentation qui se rapporte à l'article 2 du projet de loi sur la définition d'évaluation. Lorsque vous suggérez que le pouvoir qui est donné au procureur général de nommer des personnes sans préciser de

ones may in practice conflict with the fact that making a diagnosis is an activity for which medical practitioners are exclusively responsible.

Did I understand your presentation correctly when you made that point?

Ms. Joncas: Absolutely, that is the position of the Barreau. We hope that the situation will remain as it stands under the Criminal Code, in terms of fitness and responsibility assessments. But the Barreau is somewhat open to a post-diagnosis assessment of the dangerousness of an individual with a view to disposition options.

Unfortunately, we understand that given certain limitations on access to care, following deinstitutionalization, some people wind up in a system with problems accessing care, and further limiting that access with Criminal Code restrictions would be a mistake. As a matter of fact, section 672.58 provides that this is the only time at which an individual can be treated against his or her will in order to be made fit, and naturally only a medical practitioner is in a position to inform the court whether the prescribed medication will indeed make the individual fit. If we do not reach that conclusion, we cannot order treatment. The assessment under section 672.58 can only be done by a medical practitioner.

The Barreau is concerned that there are no criteria governing the qualifications and consultation process for provincial attorneys general to follow when designating persons qualified to conduct assessments.

In my comments, I mentioned a number of organically-based pathologies that are not necessarily detectable. We understand that at the time of the fitness assessment, and it is often separate, responsibility is assessed. But at the time of the fitness test, certain pathologies may go undetected, mental illness being what it is, fluctuating from time to time depending on whether medication is being taken or not, and ad hoc assessment is very important. We would worry that some not criminally responsible cases would fall through the cracks because the assessor was not qualified to detect these organic problems.

Senator Joyal: I have two questions about your answer. When we heard from Mr. Burn Walter, President of Review Boards Canada, he suggested to us in the last paragraph of his brief, on the same point you just mentioned:

It would be more useful and administratively convenient if the section permitted the designation of a group or class of professionals rather than individuals.

quelle personne il s'agisse, peut, en pratique, contrevenir à l'ordre des professions qui réserve à la profession médicale la responsabilité d'émettre un diagnostic.

Ai-je bien compris votre présentation lorsque vous avez soulevé ce point?

Mme Joncas : Tout à fait, c'est la position du Barreau. Nous souhaitons que cette situation demeure telle qu'elle est prévue présentement au Code criminel, soit les évaluations au niveau de l'aptitude et de la responsabilité. Effectivement, là où le Barreau a une certaine ouverture, c'est relativement à une évaluation postérieure à ce qu'un diagnostic soit posé et au niveau de l'évaluation de la dangerosité d'un individu pour savoir qu'elle disposition pourrait être rendue.

On comprend malheureusement, qu'étant donné certaines restrictions de l'accès aux soins, des personnes suite à la désinstitutionalisation se retrouvent dans un système avec une certaine difficulté d'accès aux soins et que de limiter à nouveau cet accès par les restrictions au Code criminel serait une erreur. D'ailleurs, l'article 672.58 prévoit que c'est le seul moment où on peut traiter contre son gré un individu dans le but de le rendre apte, et naturellement seul un membre de la profession médicale est en mesure d'informer le tribunal si la médication prescrite va effectivement rendre l'individu apte. Si nous n'arrivons pas à cette conclusion, nous ne pouvons pas ordonner un traitement. L'évaluation prévue à l'article 672.58 ne peut uniquement être faite par un médecin.

Le Barreau est inquiet qu'il n'y ait aucune balise relativement aux qualifications et au processus de consultation par les procureurs généraux provinciaux quant aux personnes compétentes afin de procéder à ces évaluations.

Dans mes commentaires j'ai mentionné plusieurs pathologies à base organique qui ne pourraient pas nécessairement être décelées. Nous comprenons qu'au moment de l'évaluation de l'aptitude, et c'est souvent séparé, la responsabilité sera évaluée. Or, si au moment de l'aptitude, nous ne pouvons pas déceler certaines pathologies, nous comprenons que la maladie mentale étant ce qu'elle est, fluctue d'une période à l'autre selon la prise de médication ou non, et l'évaluation ponctuelle est très importante. Nous aurions peur de laisser échapper des cas de non responsabilité parce que l'intervenant n'est pas qualifié pour déceler ces problèmes au niveau organique.

Le sénateur Joyal : J'ai deux questions relatives à votre réponse. Lorsque nous avons reçu M. Burn Walter, le président des commissions d'examen, il nous a suggéré au dernier paragraphe de son mémoire qui se rapporte au point que vous venez de mentionner :

Sur le plan administratif, il serait plus utile et plus commode que cet article, l'article 2 dont je parle, autorise la désignation d'un groupe, ou d'une catégorie de professionnels plutôt que des personnes en particulier.

He seemed to be confirming, based on his experience, that as section 2 is currently drafted, there is the problem you raised, i.e., that we do not know who will ultimately be designated.

There are two parts to the assessment of an individual. There is the mental state or condition of the individual, i.e., whether the person is fit to stand trial, and then there is the question of whether the individual was held criminally responsible. How should the individual be treated? So there is an initial diagnosis, of the mental condition, and at that point we should ask who is in the best position to determine that mental condition or state. And then there is another examination to be done, the assessment of the dangerousness of the individual. In other words, what risk is society taking in releasing the individual, in reintegrating the individual and ensuring that if the individual needs to take medication, there is someone seeing to it that the medication is taken?

To say that the individual is not too dangerous as long as he or she takes his or her medication regularly is not all there is to it; who is going to make sure that when the individual is being deinstitutionalized and not monitored constantly, we can ensure that the individual is monitored constantly. Who is going to ensure that in practice, the individual continues with treatment so as not to become a risk again?

This whole part of the assessment of social or family risk, depending on the circumstances, requires another type of professional in order to clearly identify the social element that the mentally disordered person represents.

How do you see section 2, with these two aspects of responsibility and the assessment to be made of the individual's state?

Ms. Joncas: In terms of the assessment of both fitness and responsibility, under section 672.11, it is clear that both aspects must be assessed by a health professional.

In addition, with the new assessment under section 672.851, it is very confusing when you go from section 672.1 to 672.62, and the Barreau would suggest that the rather creative numbering of these sections could stand to be revised. These are both important to the Barreau.

You did a very good job of summarizing my thinking and our position on unfitness and responsibility. A diagnosis is required; under the code, it is a mental disorder. However, once the person is found unfit or not responsible, when it comes to the assessment and who might guide either the court or the review board on how to treat the individual, the Barreau is open to having certain professionals specifically trained to do that, and I am referring to psychologists, in particular. Among other things, when there has been no assessment in a year, the board now has the power to order a new assessment, the diagnosis already having been made.

Il semblait relativement affirmatif, sur la base de son expérience, que la façon dont l'article 2 est libellé actuellement, qu'il y a le problème que vous soulignez, c'est-à-dire que l'on ne sait pas finalement qui sera désigné. Il y a deux aspects dans l'évaluation que l'on doit faire d'une personne.

Il y a l'aspect de l'état mental ou de la condition mentale de la personne pour savoir si elle est apte à subir son procès, et l'autre, si elle a été criminellement tenue responsable. Quelle est la manière de traiter de cette personne? Il y a donc un premier diagnostic, qui est celui de la condition mentale, et à moment nous devons nous demander qui est mieux placé pour déterminer l'état de la condition mentale. Et ensuite, il y a un autre examen à faire, qui est celui de la dangerosité de la personne. En d'autres mots, quel est le risque que la société prend en relâchant cette personne, en la réintégrant et en s'assurant que si elle doit prendre des médicaments, qu'il y a quelqu'un qui la surveille pour qu'elle prenne les médicaments?

Ce n'est pas tout de dire qu'elle n'est pas trop dangereuse, pourvu qu'elle prenne ses médicaments régulièrement, mais qui va s'assurer lorsqu'il y a une désinstitutionalisation de la personne et que la personne n'est pas suivie de façon continue, que nous pouvons nous assurer qu'elle est suivie de manière continue. Qui va s'assurer que cette personne en pratique se soumet au traitement qu'elle doit prendre pour ne pas redevenir un risque?

Toute cette partie de l'évaluation du risque social ou familial dans les circonstances demande un autre type de professionnel en vue de bien cerner l'élément social que représente la personne souffrante de troubles mentaux.

Comment voyez-vous l'article 2, qui tient compte de ces deux éléments de la responsabilité qui revient au comité d'évaluation de conclure sur l'état de la personne?

Mme Joncas : L'évaluation tant de l'aptitude que de la responsabilité, selon l'article 672.11, il est clair que ces deux aspects doivent être faits par un professionnel de la santé.

Par ailleurs, dans la nouvelle évaluation, prévue à l'article 672.851, lorsqu'on passe de l'article 672.1 à 672.62, il est difficile de s'y retrouver et le Barreau suggérerait que la numérotation plutôt créative de ces articles soit peut-être révisée. Ces deux aspects sont importants pour le Barreau.

Vous avez très bien résumé ma pensée et notre position au niveau de l'inaptitude et de la responsabilité. Il s'agit de poser un diagnostic; le code prévoit qu'il s'agit d'un trouble mental. Toutefois, lorsque la personne aura été déclarée inapte ou non responsable, pour l'évaluation, qui pourra guider soit le tribunal ou la commission d'examen relativement aux mesures à prendre à l'individu, le Barreau a une ouverture qui permettrait à certains professionnels formés spécifiquement pour cela et je me réfère aux psychologues, en particulier. Entre autres, lorsqu'il n'y a pas eu d'évaluation pendant une période d'un an, la commission a maintenant le pouvoir d'ordonner une nouvelle évaluation, le diagnostic aura alors été posé.

Section 672.851 is somewhat open to it being another designated professional, but the code should provide criteria at this stage to guide provincial attorneys general in making that designation.

[English]

Senator Joyal: Would you like to add something, Mr. Flanagan?

Mr. Flanagan: I share your opinion by way of the comments you are making in relation to the qualifications to the extent that the assessment covers both section 16 and also a fitness assessment. The test for fitness is not a very high threshold, from the cases: It is to understand the consequences of the nature of the proceeding and to communicate with counsel. In that regard, it may be that persons other than a medical practitioner can perform that — for example, a psychologist.

The difficulty you have mentioned, and that my friend to my right is concerned with, is that when you get into section 16 assessments, which at times are with respect to murder charges, it is a very important assessment. You want to make sure that the person is duly qualified under very strict parameters and qualifications to be able to give that assessment the thorough job it needs, and also so that it can be used in the most productive way.

I see that the amendment has added this other category. I am with you in relation to the aspect that it has to be someone very qualified, because we are dealing at times, with all due respect, with dangerous persons, and it is very important that a proper assessment be conducted.

Ms. Joncas: If I may add, this relates to Senator Baker's previous comments. I understand the importance when it is relating to a murder charge, but what are the consequences for somebody who is accused of a theft by summary offence? The consequences are quite important since that can provide for detention for quite a lengthy period of time.

I know from reading some of the presentations made to you by the Minister, Mr. Cotler, that they were considering the possibility of nurses making those assessments. When we are referring to the possibility of somebody losing their liberty and being treated against their will, we must be extremely careful how we envisage that.

[Translation]

Senator Joyal: My other question has to do with other testimony we heard last week about the review process and the potential impact on the Canadian Charter of Rights and Freedoms. One of the witnesses we heard pointed out that the way the process is set out in the legislation, there is almost a perception that the review board would reach a conclusion on the state of the file before even hearing from the various parties, such as the professionals, or the people responsible for custody, and that this could violate sections of the Charter, specifically

À l'article 672.851, il y a une certaine ouverture à ce que ce soit un autre professionnel désigné, mais il faudrait que le code prévoie des balises à cette étape qui pourront guider les procureurs provinciaux à faire cette désignation.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Voudriez-vous ajouter quelque chose, monsieur Flanagan?

M. Flanagan : Je partage votre opinion sur les qualifications, dans la mesure où l'évaluation répond aux exigences de l'article 16 et aux besoins d'une évaluation pour aptitude. Les critères pour l'aptitude à subir un procès ne constituent pas un seuil très élevé, d'après les précédents : il s'agit de comprendre les conséquences de la nature de la procédure et de communiquer avec un avocat. À ce sujet, il se peut que d'autres personnes qu'un médecin puissent faire cela, un psychologue, par exemple.

La difficulté que vous soulevez et qui préoccupe ma consœur, assise à ma droite, c'est que lorsqu'il s'agit d'évaluations en vertu de l'article 16, qui parfois portent sur des accusations de meurtre, il s'agit d'évaluations très importantes. On tient à s'assurer que la personne ait toutes les compétences voulues et qu'elle réponde à des paramètres et des qualités très strictes afin d'effectuer l'évaluation de façon approfondie et afin également que cette évaluation puisse être utilisée de la façon la plus productive.

Je vois que l'amendement a ajouté cette autre catégorie. Je suis d'accord avec vous quant au fait que cette personne doit être très qualifiée, parce que nous traitons parfois avec des personnes dangereuses, sauf tout le respect que je leur dois, et il est très important que l'évaluation soit bien faite.

Mme Joncas : Permettez-moi d'ajouter que cela est également lié aux observations antérieures du sénateur Baker. Je comprends l'importance d'une évaluation dans le cas d'une accusation de meurtre, mais quelles sont les conséquences pour une personne accusée d'une infraction punissable par procédure sommaire, telle que le vol? Les conséquences sont importantes, étant donné que cela peut permettre une détention pendant une longue période.

Pour avoir lu certains des propos qu'a tenus le ministre, M. Cotler, devant votre comité, je sais que son ministère a envisagé la possibilité de permettre à des infirmières de faire ces évaluations. Lorsqu'il s'agit de la possibilité qu'une personne perde sa liberté et soit traitée à l'encontre de sa volonté, nous devons être extrêmement prudents.

[Français]

Le sénateur Joyal : Mon autre question est reliée à un témoignage que nous avons eu également la semaine dernière au sujet du processus de révision et des possibilités d'impact sur la Charte canadienne des droits et libertés. L'un des témoins que nous avons entendu, a souligné que la manière dont le processus était prévu à la loi, il y avait presque la perception que le comité de révision arrivait à la conclusion sur l'état du dossier avant même d'avoir entendu les différents intervenants, soit les professionnels, ou encore les personnes responsables des

section 7 of the Charter. One of the witnesses had doubts about whether the provisions were Charter-proof. When you studied Bill C-10, did you get the same impression?

Ms. Joncas: No, I did not get that impression, and at any rate there is an appeal process if you have the impression that you did not get a proper hearing. But there is a problem with disclosure of documents to the defence before the hearing. Unfortunately, we often get the psychiatric reports the morning of the hearing, and that is unacceptable.

No, I do not get the feeling, and I have appeared a number of times before the Tribunal administratif du Québec, which has jurisdiction over review boards, that any party may be heard. I do not feel, even with these amendments, that the situation could be prejudged.

In addition, there is an important point that I would like to emphasize, and that is the new powers of the board to order an assessment. How will that process occur? In the absence of an assessment, will the accused be able to get an assessment by the professional of his or her choice? How will notice be given? That is not spelled out in the bill. How will it be determined who the professional will be, the medical practitioner or psychiatrist? Who will do the assessment?

I think that the provisions are unclear about that and could stand to be clarified. There is apparently no provision for the *audi alteram partem* process. That is something that needs to be raised. The individual who is to undergo an assessment should be able to have the assessment done by the professional of his or her own choosing. The individual should at least be able to be represented and heard and should be able to propose alternatives to whatever requirement the review board might impose.

Senator Joyal: You are saying that the freedom of the individual to put forward the best case for his or her own rights and freedoms — as you say, it is ultimately the individual's freedom — is not clear enough in the bill to guarantee the best result in terms of what the individual might expect from the court?

Ms. Dufour: That is not quite it. The Barreau has questions about that possibility. We are talking about a board conducting a hearing on the nature of an individual. We are not sure that the provisions, as they are currently drafted, make provision for, as for any hearing, the individuals involved to be there. We understand that there is a place for the victim and that a new assessment can be ordered, but how is that new assessment to be ordered? Is it based on a paper review of the file? Is it based on a reading of the victim impact statement? Or is it at the hearing, when it is discovered either that the file is incomplete or that the existing reports are out of date and the information needs to be updated?

gardiens et que, cela pourrait aller à l'encontre des dispositions de la Charte, en particulier l'article 7 de la Charte. Il y avait chez l'un de ces témoins un doute sur l'étanchéité de ces dispositions par rapport à la Charte. Est-ce que dans votre étude du projet de loi C-10, vous avez eu aussi cette même impression?

Mme Joncas : Non, cela n'a pas été mon impression, par ailleurs il y a le processus d'appel si on a l'impression qu'il n'y a pas eu une audition en bonne et due forme. Il existe toutefois une problématique et c'est celle de l'obtention des documents de façon préalable à l'audition pour la défense. Souvent, malheureusement, on reçoit les rapports psychiatriques le matin même de l'audition, ce qui est inacceptable.

Non, je n'ai pas le sentiment, pour avoir fait plusieurs représentations devant le Tribunal administratif du Québec, qui exerce la juridiction des commissions de révision, que toute partie peut être entendue. Je ne sens pas, même dans ces modifications, que la situation pourrait être préjugée.

Par ailleurs, il y a un point important que j'aimerais souligner et c'est celui des nouveaux pouvoirs de la commission d'ordonner une évaluation. Comment se processus va-t-il se faire? Est-ce qu'en l'absence d'une évaluation, l'accusé pourra obtenir, selon le professionnel de son choix, une évaluation? Comment l'avis va lui être envoyé? Ce n'est pas prévu dans le projet de loi. Comment va-t-on déterminer qui sera le professionnel, le médecin ou le psychiatre? Qui va évaluer?

Là-dessus, je pense que les dispositions sont nébuleuses et que cela mériterait d'être clarifié. Il n'y a pas de processus d'*audi alteram partem* qui semble être prévu. C'est quelque chose qui doit être soulevé. L'individu qui devra se soumettre à une évaluation devrait pouvoir le faire avec le professionnel de son choix. Il devrait au moins pouvoir être représenté et entendu et il devrait pouvoir proposer des alternatives à ce qui lui serait imposé comme obligation par la commission d'examen.

Le sénateur Joyal : Vous dites que la liberté qui est laissée à l'individu de pouvoir présenter le meilleur point de vue dans le cas de ses propres droits et libertés — comme vous dites, à la limite, c'est sa liberté — n'est pas suffisamment claire dans le projet de loi pour garantir le meilleur résultat par rapport à ce que l'individu peut attendre de la cour?

Mme Dufour : Ce n'est pas tout à fait cela. Le Barreau s'interroge sur la possibilité. On parle de la commission qui procède à une audience sur la qualité d'un individu. On n'est pas certain que les dispositions, telles qu'elles sont écrites présentement, font en sorte que, comme dans toute audience, la possibilité des individus qui y participent soit là. On comprend qu'il y a une place pour la victime et qu'on peut ordonner un nouvel examen, mais comment cette ordonnance de nouvel examen se fait-elle? Est-ce à la lecture du dossier? Est-ce après avoir lu la déclaration de la victime? Ou est-ce lors de l'audience, lorsqu'on constate que soit le dossier n'est pas complet ou que les rapports qui existent déjà datent de trop longtemps et qu'on veuille remettre l'information à jour?

The goal is to ensure, not the best defence, but that the board has the most current information possible to assist it in making its decision in the best interests of the public and the individual before it.

Ms. Joncas: It is more about the choice and the process. The choice of professional. How is the board going to reach a decision on assessment and who will ultimately be the assessor? An individual who is not criminally responsible or is unfit should play a role in the decision to order an assessment.

[English]

Mr. Flanagan: Very briefly, I think they do. Leaving aside the assessment and who conducts it, under the new legislation there can be an application on behalf of the accused person for an assessment. Let us keep in mind that the board is inquisitorial. The board is to receive the information. You can also call witnesses, so there can be an application by the accused for an assessment because the assessment in the hospital file is out of date and is not reflective of a person's mental condition. As long as a proper person is assessing it, the board will receive it. We should not be afraid of receiving all relevant information. We are all on the same page, so to speak. We want to re-integrate the person back into society and, at the same time, protect society, and in doing that we need the most relevant information.

Senator Joyal: On the other hand, there is no doubt, as Ms. Joncas mentioned, that we are dealing with the freedom of a person, and especially if we are to compel the person to be submitted to an examination, which is one of the very few cases in the code whereby someone cannot refuse a treatment, which is quite rare, as you know in our common law in Canada. In that very specific instance, I have the impression that the person should be afforded the best way to present his or her case in the context of decisions that have a direct impact on his privacy and on his or her freedom. I understand that the board is not there to punish and to try to intervene in the judicial process, per se. We are more in a medical process and a sociological process, in my opinion. According to the definition of principles that the Supreme Court stated in *Demers* and *Winko*, in fact, those are the principles that frame the system. That person is a person who needs assistance, and the person cannot be totally dependent upon decisions taken by others in his own defence. That is where there is a nuance.

Mr. Flanagan: The Supreme Court of Canada has also said, in addition to the focus on the person, there is a focus on society. I see every protection. I do not think it is a section 7 issue in relation thereto. An assessment is done. The board is just asking for the most relevant assessment. In fact, the accused can directly apply for the assessment. If the accused disagrees with the assessment, or there is other evidence to call, that is all put to the board. The object of the exercise — and perhaps it is not proper

Le but visé est de s'assurer, pas la meilleure défense, mais que la commission ait les éléments les plus actuels possible pour l'aider à prendre sa décision dans le meilleur intérêt du public et de l'individu qui est devant elle.

Mme Joncas : C'est plutôt sur le choix et le processus. Le choix du professionnel. Comment la commission va en arriver à décider de l'évaluation et qui sera finalement l'évaluateur? L'individu non responsable ou inapte devrait être partie au processus décisionnel relativement à l'ordonnance de l'évaluation.

[Traduction]

M. Flanagan : Très brièvement, je crois que c'est le cas. Laissons de côté pour un instant l'évaluation et l'identité de celui qui l'effectue. En vertu de la nouvelle mesure législative, une demande d'évaluation peut être faite au nom de l'accusé. Rappelons-nous que la commission joue un rôle inquisitoire et qu'elle sert à recevoir l'information. On peut également y convoquer des témoins, et l'accusé peut donc demander une évaluation parce que l'évaluation qui se trouve dans les dossiers de l'hôpital est désuète et ne représente pas correctement son état mental. À condition que l'évaluation soit faite par la personne appropriée, la commission va l'accueillir. Nous ne devrions pas craindre de recevoir toute l'information pertinente. À ce sujet, nous sommes tous d'accord, pour ainsi dire. Nous voulons permettre la réinsertion de cette personne dans la société tout en protégeant la société et, pour cela, il nous faut les renseignements les plus pertinents.

Le sénateur Joyal : Par ailleurs, comme l'a dit Mme Joncas, nous traitons hors de tout doute de la liberté d'une personne, surtout si nous la contraignons à subir un examen, et c'est l'un des très rares cas dans le Code criminel où une personne ne peut pas refuser un traitement, ce qui est bien rare dans le cadre de la common law, au Canada, comme vous le savez. Dans ce cas très précis, j'ai l'impression qu'il faudrait accorder à la personne les meilleurs moyens pour faire valoir son point de vue, dans le contexte de décisions qui ont un impact direct sur sa vie privée et sur sa liberté. Je comprends que la commission n'existe pas, à proprement parler, pour punir ni pour essayer d'intervenir dans le processus judiciaire. Il s'agit plutôt d'un processus médical et sociologique, selon moi. D'après la définition des principes énoncés par la Cour suprême dans les arrêts *Demers* et *Winko*, en fait, il s'agit des principes qui encadrent le système. Cette personne est une personne qui a besoin d'assistance, et elle ne peut pas totalement dépendre des décisions prises par d'autres pour sa propre défense. C'est là qu'il y a une nuance.

M. Flanagan : La Cour suprême du Canada a également déclaré qu'outre l'intérêt de la personne, il y a l'intérêt de la société. Je cherche à obtenir toutes les protections possibles. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'une question qui relève de l'article 7. Une évaluation est faite. La commission demande simplement l'évaluation la plus pertinente. En fait, l'accusé peut directement demander une évaluation. S'il est en désaccord avec une évaluation, ou s'il y a d'autres preuves à faire intervenir, tout

to phrase it like that — is to make the least onerous, least restrictive disposition for this accused.

Is it wise for the board, which has not had an assessment in years, to do so without any information? Some of these accused persons are living in the community and doing excellently — doing quite well, but the board needs up-to-date information and the protection is there for the accused. They can call witnesses, they can get their own assessment and they can disagree with that assessment. Also, that is not the only document before the board. The assessment is only one part of it.

Ms. Joncas: If I may add one thing: We are in agreement with the fact that, yes, the defendant can obtain his own assessment. All we are saying is that we do not understand how, by way of the process under section 672.121, when the board “of its own motion” orders an assessment. We just want to make sure that when the board of its own motion requests an assessment, there can be room for debate as to who should be doing that assessment. That is all we are saying. We are not in disagreement with the review board’s power to make such an order. We just need that to be done in due process.

Senator Joyal: That is very well understood.

Senator Milne: This follows from the same point. Just on the same section, if I may, Senator Ringuette, 672.1(1), clause 3, the gentleman who was here last week from the review board representing their point of view suggested that under (b), there, that that section should end after the first line. In other words, (b) should read:

(b) Make a disposition under section 672.54.

— period, and would remove the “following circumstances,” so that the review board should be able to make a recommendation to the court under subsection 672.851(1), or make a disposition under section 672.54, period.

I would just like your viewpoint on that suggestion.

Mr. Flanagan: If I am reading you and the legislation right in relation to it, the purpose to allow the assessment to be ordered for the disposition is because there is no current information. You can see that the clauses address no assessment at all. They address the assessment as more than a year, et cetera, so that is the intent. To drop that and just say make a disposition under section 672.54, the answer is yes, the board will still deem that we need an assessment, perhaps on their own motion. Then you might get into more of what we were talking about before. What will happen on every board is will you get an assessment after an assessment after an assessment? I think it is restrictive in the fashion that it is worded because all we are looking for is within the last year, keeping in mind these annual hearings.

cela est présenté à la commission. L’objet de cet exercice — et il n’est peut-être pas tout à fait juste d’exprimer une chose ainsi — c’est de rendre la décision la moins sévère et la moins privative de liberté pour l’accusé.

Est-il sage que la commission, qui n’a pas obtenu d’évaluation depuis des années, agisse sans information? Certains des accusés vivent dans la collectivité et s’y débrouillent très bien, mais la commission a besoin de renseignements actuels et les mesures de protection existent pour l’accusé. Il peut convoquer des témoins, obtenir sa propre évaluation et ne pas y souscrire. Rappelons aussi que ce n’est pas le seul document dont la commission est saisie. L’évaluation n’est qu’une partie des documents.

Mme Joncas : Permettez-moi d’ajouter quelque chose. Nous sommes d’accord pour dire qu’effectivement, le défendeur peut obtenir sa propre évaluation. Tout ce que nous disons, c’est que nous ne comprenons pas comment, au moyen du processus prévu par l’article 672.121, la commission peut « de sa propre initiative » ordonner une évaluation. Nous voulons simplement que, lorsque la commission demande une évaluation de sa propre initiative, il puisse y avoir possibilité de débattre pour savoir qui ferait cette évaluation. C’est tout ce que nous disons. Nous ne sommes pas en désaccord avec le pouvoir de la commission d’examen de rendre cette ordonnance. Nous voulons simplement que cela soit fait dans le respect de la procédure.

Le sénateur Joyal : Cela est parfaitement entendu.

Le sénateur Milne : J’ai une question sur le même sujet. Toujours à propos de cet article, si vous permettez, sénateur Ringuette, c’est-à-dire le paragraphe (3) de l’article 672.1(1), le représentant de la commission d’examen qui a comparu devant nous la semaine dernière a proposé qu’à l’alinéa b), on écrive :

b) soit pour rendre une décision en vertu de l’article 672.54.

... un point c’est tout, et qu’on supprime « dans les cas suivants », afin que la commission d’examen puisse faire une recommandation au tribunal en vertu du paragraphe 672.851(1) ou rendre une décision en vertu de l’article 672.54, tout simplement.

Je voudrais avoir votre point de vue sur cette proposition.

M. Flanagan : Si je vous comprends bien, et si je comprends le projet de loi à ce sujet, on permettrait qu’une évaluation soit ordonnée aux fins de la décision de la commission parce qu’il n’existe pas d’information actuelle. On peut voir que ces divers articles portent sur l’absence totale d’évaluation ou sur l’existence d’évaluations datant de plus d’un an, etc. C’est donc là est l’intention. Si l’on supprime cela et que l’on dit qu’il faut qu’une décision soit rendue en vertu de l’article 672.54, la réponse est oui, la commission jugera quand même avoir besoin d’une évaluation, peut-être de sa propre initiative. On pourrait alors se trouver plus particulièrement dans la situation dont nous avons parlé plus tôt. Ce qui va se produire, dans chaque commission, c’est la possibilité qu’une évaluation en suive une autre, qui en suive une troisième. Je crois que le libellé impose certaines restrictions parce que tout

Senator Milne: They were concerned about putting some of these people through multiple assessments.

Senator Joyal: And victim after victim after victim, on the other side.

Ms. Joncas: I agree with my friend: I think the reasons that these conditions are there is to restrict the board's possibility of making multiple orders. An order a year, when there is not a hearing every year, I think, is necessary, but maybe not every three to six months. If the board wants more information, then there should be a debate on the necessity for it, and I think these conditions are necessary to put some safeguards on these issues.

[Translation]

Senator Ringuette: We are glad to have you here today. I would like to broach two topics with you. The first has to do with the designation of people or groups of professionals by provincial governments, which may vary depending on the phase and particular situation. A psychiatric assessment of an individual may initially be requested, and down the road, when that individual returns to the community, a social worker who deals with the individual on an on-going basis may be requested to do an assessment.

My question is based on that premise and actual experience, specifically in this field with these people and the whole review board process. Have you ever seen someone designated by a provincial government to conduct an assessment who did not meet the necessary professional criteria?

[English]

Senator Milne: Anything you say is privileged.

Ms. Joncas: Yes, but it is on the web?

Senator Ringuette: Do not name any person. I just want to know, in the practical background that you have in dealing with those situations, if you have encountered any situation where the province had designated a person or a professional to make an assessment at a certain phase of the offender's process that you found did not meet what you, as a practitioner, deemed were the requirements for either a judge or a review board?

Mr. Flanagan: I think I understand what you are getting at. It is not a situation where the province designates a particular individual for an assessment. For example, if you are on a criminal matter and there is an issue of a potential mental illness that may lead to an NCR finding, you will often have a forensic psychiatrist, and certainly a psychiatrist, testify to the court. That could be a psychiatrist called by the Crown; and, of course, there are psychiatrists in our province that we are aware of who go to

ce que nous cherchons, ce sont les évaluations effectuées au cours de l'année écoulée, compte tenu du fait qu'il s'agit d'audiences annuelles.

Le sénateur Milne : On trouvait préoccupant d'imposer à ces personnes des évaluations multiples.

Le sénateur Joyal : Et, de l'autre côté, il y aurait la première victime, puis la deuxième, puis la troisième.

Mme Joncas : Je suis d'accord avec mon confrère : je crois que ces conditions sont là pour limiter la capacité de la commission de rendre des ordonnances multiples. Je crois qu'il est nécessaire de rendre une ordonnance par an, lorsqu'il n'y a pas d'audience tous les ans, mais il ne faudrait pas non plus ordonner une évaluation tous les trois ou six mois. Si la commission a besoin de plus d'information, il devrait y avoir un débat sur la nécessité d'obtenir cette information, et je crois que ces conditions sont nécessaires pour imposer certaines mesures de protection.

[Français]

Le sénateur Ringuette : Nous sommes heureux de vous accueillir aujourd'hui. J'aimerais aborder deux sujets avec vous. Le premier concerne la désignation de personnes ou de groupes de professionnels par les gouvernements provinciaux qui peut varier selon la phase et la situation particulière. On peut, en première instance, demander l'évaluation psychiatrique d'une personne et, en cours de route, lorsque la personne intègre un milieu communautaire demander une évaluation de cette personne par un travailleur social qui l'aurait rencontrée de façon routinière.

Ma question est basée sur cette prémisse et l'expérience vécue particulièrement dans ce domaine avec ces gens et tout le processus des commissions de révision. Vous est-il déjà arrivé de voir une personne désignée par un gouvernement provincial pour faire une évaluation qui ne rencontrait pas les critères professionnels nécessaires?

[Traduction]

Le sénateur Milne : Tout ce que vous dites est assorti de l'immunité accordée aux témoins.

Mme Joncas : Oui, mais cela se retrouve-t-il sur le web?

Le sénateur Ringuette : Ne nommez personne. Je veux simplement savoir si, dans les situations pratiques dont vous avez eu connaissance, il y a eu des cas où la province a désigné une personne ou un professionnel pour faire une évaluation lors d'une étape de la vie d'un délinquant et où vous, qui êtes des avocats actifs dans le milieu, avez trouvé que le professionnel en question ne répondait pas aux critères pour une comparaison devant un juge ou une commission d'examen?

M. Flanagan : Je crois comprendre à quoi vous voulez en venir. Ce n'est pas une situation où la province désigne une personne en particulier pour faire une évaluation. Par exemple, s'il s'agit d'une affaire pénale et qu'il y a le problème de troubles mentaux potentiels qui permettraient de déclarer l'accusé non criminellement responsable, il y a souvent un psychiatre judiciaire, et du moins certainement un psychiatre, qui témoigne devant le tribunal. Il peut s'agir d'un psychiatre convoqué par le

court on a routine basis. However, that is not to say that you must use that particular person. The accused themselves may retain a psychiatrist and present a report to the court.

It is a difficult question to answer because they are not appointed by the board and the previous legislation allowed only a medical practitioner. Am I happy at all times with respect to the assessment? No; but that is up to me as Crown counsel, and I can test that assessment in court and at the review board hearing. If further evidence is required where another assessment must be done, so be it. One is obtained.

I do not want to skirt your question, but it is not a situation where the province designates, necessarily. I think the intent, frankly — and I am sorry if this is not correct, but I would think that one of the intents, in relation to the section, was because of fitness. There are some jurisdictions — and I can think of perhaps some in northern parts of provinces — where you cannot always get a medical practitioner to perform a fitness assessment.

Senator Ringuette: That goes back to your colleague's point that the offender should be entitled to the same level of professional assessment across the country, since we are dealing with this national legislation.

Mr. Flanagan: I agree.

Senator Ringuette: If I am reading it correctly, you feel that, as written, the legislation provides enough flexibility for the practitioner to make the necessary assessment?

Mr. Flanagan: If you are asking me do I feel more confident with a medical practitioner performing the assessment, or a medical practitioner and other persons performing it, I feel more confident with a medical practitioner doing it. Provided that, if it is to be expanded — and I can understand the rationale — in areas where you cannot always get a medical practitioner, and the accused may languish in the court system because of it, and you expand that category, then there must be strict qualifications that are uniform across the country so that we do not apply a different set of rules for justice for someone in Saskatchewan or Nova Scotia or Quebec.

[Translation]

Ms. Joncas: These problems exist with the application of what is called the Mental Health Act in English Canada, and in French, is called la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui. Some provincial legislation allows for exceptions in remote areas, but that is not provided for in the Criminal Code. I am sure that in

ministère public et, bien sûr, il y a dans notre province des psychiatres que nous connaissons et qui comparaissent fréquemment devant les tribunaux. Toutefois, cela ne veut pas dire qu'il faut utiliser les services de cette personne en particulier. L'accusé lui-même peut obtenir les services d'un psychiatre et présenter un rapport au tribunal.

Il est difficile de répondre à cette question parce que ce n'est pas la commission qui nomme ces personnes et parce que la loi antérieure ne permettait le recours qu'à un médecin praticien. Suis-je toujours satisfait des évaluations faites? Non. Toutefois, en qualité de procureur de la Couronne, je peux poser des questions sur cette évaluation devant le tribunal et lors de l'audience de la commission d'examen. S'il faut d'autres preuves pour lesquelles une autre évaluation doit être effectuée, eh bien, soit. On en obtient une.

Je ne veux pas avoir l'air d'éluder votre question, mais ce n'est pas une situation où c'est la province qui, nécessairement, désigne l'auteur de l'évaluation. Franchement, je crois que l'intention — et je suis désolé si cela est inexact — ou du moins l'une des intentions, s'agissant de cet article, est de régler le problème de l'inaptitude à subir un procès. Il y a des juridictions — et je songe peut-être à certaines régions septentrionales des provinces — où l'on ne peut pas toujours trouver de médecin praticien pour effectuer une évaluation d'aptitude.

Le sénateur Ringuette : Cela me ramène à ce que disait votre collègue, à savoir que l'accusé devrait avoir droit au même niveau d'évaluation professionnelle d'un bout à l'autre du pays, puisque nous traitons là d'une mesure législative nationale.

M. Flanagan : Je suis d'accord.

Le sénateur Ringuette : Si j'interprète bien ce que vous dites, vous trouvez qu'avec le libellé actuel, le projet de loi accorde au praticien suffisamment de souplesse pour faire l'évaluation nécessaire?

M. Flanagan : Si vous me demandez de choisir entre la possibilité que l'évaluation soit confiée à un médecin praticien et celle qu'elle soit confiée soit à un médecin praticien soit à d'autres personnes, je vous réponds que j'éprouve plus de confiance si l'évaluation est faite par un médecin praticien. Cela dit, s'il faut élargir les possibilités — et je comprends ce qui justifie cela dans les régions où l'on ne peut pas toujours trouver de médecin praticien et où l'accusé peut traîner dans le système judiciaire du fait de cette situation — il faut alors qu'il y ait des critères stricts et uniformes pour tout le pays quant aux qualités requises afin que les règles en matière de justice ne soient pas différentes selon que l'accusé soit de la Saskatchewan, de la Nouvelle-Écosse ou du Québec.

[Français]

Mme Joncas : Ces difficultés existent relativement à l'application de ce qu'on appelle au Canada anglais, le Mental Health Act et ce qui s'appelle en français la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui. Il est prévu dans certaines des lois provinciales que dans le cas de régions éloignées, il peut y avoir

provincial legislation, there are some exceptions for remote areas or regions, but there is still the concern about equal treatment before and under the law.

In my experience before review boards, I have put people on the stand who were not medical practitioners or psychiatrists, but who had knowledge of the individual's treatment. So we are not saying that we want to ban the front-line experience and knowledge that extraordinary people may provide as information to both the court and the review board. The problem is with the making of a diagnosis and medical supervision.

[English]

Senator Ringuette: My other question on a completely different issue would be more in tune with your role, Mr. Flanagan.

An issue was flagged to this committee last week regarding the evidence that is being transferred from the court system to the review board system. The current proposal in the legislation says that it "shall" be transferred. It was indicated to us that this would incur a lot of costs for review boards. It would also require them to have warehousing space and security for that evidence. I would like to have your input into this particular issue.

Mr. Flanagan: I will address that in two ways. We instruct Crown counsel who appear before review board hearings that it is imperative that all relevant information, — and that is both aggravating, that affects public interest, but it is also mitigating, in the best interest of the accused person — be put on the record in court, and a transcript ordered. That is very important because that is the first document, if you like, or introduction of the accused person to the review board. In that regard, transcripts or psychiatric reports are often filed, or a psychologist's report, perhaps, and even a victim impact statement, and I do not think they would necessitate the cost factor that you are indicating. I can tell you that the practice in Ontario now is to send those materials. We have strict guidelines on what we send to the review board. I note that the legislation, as a kicker, if you like, at the end, says "if the transcript, documents, information or exhibits are in its possession."

One of the impracticalities would be if you are dealing with a criminal charge and you have physical exhibits. That is an impracticality. That can be addressed with respect to a photograph of the particular exhibit. The storage of a physical exhibit, I am very mindful of your concern, may pose a problem but I think you can get around it by introducing a photograph of the knife, for example, in relation to the offence committed.

des exceptions, mais ce n'est pas le cas prévu dans le Code criminel. Je suis certaine que dans des lois provinciales, il y a certaines exceptions pour les territoires ou des régions éloignées, mais il y a toujours cette inquiétude que les gens doivent être traités de façon égale devant la loi.

D'après mon expérience, devant les commissions d'examen, j'ai fait témoigner des gens qui n'étaient pas des médecins ou des psychiatres mais qui avaient une connaissance de l'individu relativement au suivi. Alors, ce n'est pas pour dire qu'on est à bannir l'expérience et la connaissance du terrain que des gens extraordinaires peuvent amener comme information tant au tribunal qu'à la commission de révision. La difficulté est au niveau de la pose d'un diagnostic et d'un suivi médical.

[Traduction]

Le sénateur Ringuette : Je voudrais poser une autre question sur un sujet tout à fait différent. Cela concerne votre rôle, monsieur Flanagan.

La semaine dernière, on a signalé à ce comité un problème concernant les éléments de preuve qui sont transférés du système judiciaire au système des commissions d'examen. La proposition actuelle du projet de loi prévoit un transfert obligatoire. On nous a dit que cela entraînerait beaucoup de dépenses pour les commissions d'examen. Il faudrait également qu'elles disposent d'entrepôts et de mesures de sécurité pour protéger ces pièces à conviction. Je voudrais avoir votre point de vue sur cette question.

M. Flanagan : Je voudrais répondre de deux façons. Nous disons clairement aux avocats-conseil de la Couronne qui comparaissent devant une commission d'examen qu'il est impératif que tous les renseignements pertinents — c'est-à-dire tant les circonstances aggravantes, qui concernent l'intérêt du public, que les circonstances atténuantes, qui sont favorables à l'accusé — soient officiellement présentées à la commission et que l'on ordonne un procès-verbal de l'audience. Cela est très important parce que c'est, pour ainsi dire, le premier document qui présente l'accusé à la commission d'examen. Dans le même esprit, on dépose souvent le procès-verbal de l'audience et les rapports psychiatriques ou psychologiques ainsi qu'une déclaration de la victime, et je ne crois pas que cela entraîne les dépenses de l'ordre que vous indiquez. Je peux vous dire qu'en Ontario, ces documents sont maintenant envoyés d'office. Nous avons des directives strictes sur ce qui doit être envoyé à la commission d'examen. Je note d'ailleurs que le projet de loi précise bien, à la fin de l'article idoine, « le procès-verbal de l'audience et tout autre renseignement ou pièce s'y rapportant qui sont en sa possession ».

Ce qui serait beaucoup moins pratique c'est qu'il s'agisse d'une accusation criminelle et qu'il y ait des pièces à conviction. Il ne serait pas pratique d'envoyer ces objets-là. On pourrait régler cela au moyen d'une photographie de la pièce en question. S'agissant de la préoccupation que vous soulevez, l'entreposage d'une pièce peut causer un problème, mais je crois qu'on peut contourner la difficulté en présentant une photographie d'un couteau, par exemple, dans le cas d'une infraction qui a été commise.

Senator Milne: They were talking about tissue as well. It says, "all exhibits filed," so some can be material that can, if it is not properly stored, deteriorate; it will rot.

Mr. Flanagan: It can be onerous, depending on the extent of the exhibits before the court. There is a concern in relation to that.

Senator Callbeck: Thank you for appearing today with your experience and expertise.

I had some specific questions on review boards, but that has been covered, so let me ask you a general question. It is important that in this legislation we have adequate safeguards to ensure public safety and, at the same time, to guarantee the rights of the mentally disordered accused. In your view, does this legislation, Bill C-10, give us that balance? Does it represent the proper balance?

Mr. Flanagan: Yes, absolutely. The amendments really jump out at you insofar as getting relevant information to the boards, and that is a good thing both in the best interests of the accused and in the public concern. Yes, there is a balancing. The Supreme Court of Canada has said it on occasion, and it happens daily at review board hearings. There are review board hearings going on in my jurisdiction this week. The legislation clearly allows for that balance. It is a balancing. At times, it can be tough balancing, but that is why you sit on the review board. That is your duty, to get the best evidence. The short answer to your question is yes, I think it properly addresses the problem.

Ms. Joncas: I agree with my friend. It is not necessarily the ideal situation but, right now, a certain balance is struck and we are heading in the right direction. It is certainly much more advanced and in favour of human rights than it was prior to the *Swain* decision.

[Translation]

Senator Rivest: The federal government has jurisdiction over criminal law, but the administration of justice comes under provincial jurisdiction. With our well-placed concern about equal treatment of all accused, and we could also say about the rights of victims which have featured prominently here, how far does the jurisdiction of the federal government go in terms of imposing consistency of treatment in the administration of justice on the provincial governments? For example, when it comes to choosing the number of people appointed to these boards or their qualifications or the role that victims should play in the status determination, the determination of the mental problems of the accused, where exactly should the line be drawn?

Le sénateur Milne : Les témoins nous ont également parlé de tissus. L'article dit : « ou pièces s'y rapportant » et il peut, dans certains cas, s'agir de matières qui, si elles ne sont pas adéquatement entreposées, peuvent se détériorer. Cela peut pourrir.

M. Flanagan : Cela peut être onéreux. Cela dépend du nombre de pièces présentées au tribunal. Il peut y avoir certaines préoccupations à ce sujet.

Le sénateur Callbeck : Merci de comparaître devant nous aujourd'hui, vous qui avez tant d'expérience et êtes si compétent.

J'avais quelques questions portant en particulier sur les commissions d'examen, mais nous en avons longuement traité, et je voudrais donc vous poser une question générale. Il est important que dans ce texte législatif, nous ayons des mesures adéquates de protection pour assurer la sécurité du public tout en protégeant les droits des accusés aux prises avec des troubles mentaux. Selon vous, cette mesure législative, le projet de loi C-10, nous donne-t-elle l'équilibre nécessaire? Répond-elle à nos attentes?

M. Flanagan : Oui, absolument. Les modifications apportées montrent clairement la volonté de transmettre l'information pertinente aux commissions d'examen et cela est une bonne chose tant pour les accusés que pour la protection du public. Oui, il y a équilibre. La Cour suprême du Canada l'a dit à l'occasion, et cela se produit quotidiennement lors des audiences de commissions d'examen. Dans ma propre province, il y a des audiences de commissions d'examen qui se déroulent cette semaine même. Le projet de loi permet clairement qu'il y ait équilibre. Car il s'agit bien d'un équilibre. Parfois, il peut être difficile à réaliser, mais c'est pour cela que certaines personnes sont membres d'une commission d'examen. Elles ont le devoir d'obtenir la meilleure preuve possible. Pour répondre donc brièvement à votre question, je dis que oui, le projet de loi répond adéquatement au problème.

Mme Joncas : Je suis d'accord avec mon confrère. Ce n'est pas nécessairement la situation idéale, mais, actuellement, il y a un certain équilibre et nous sommes sur la bonne voie. Cette mesure permet certainement des progrès réels et elle est plus favorable aux droits de la personne que ce n'était le cas avant l'arrêt *Swain*.

[Français]

Le sénateur Rivest : Le gouvernement fédéral a juridiction en matière de droit criminel, de droit pénal, par contre l'administration de la justice relève des provinces. Quand nous nous préoccupons à bon droit de l'égalité de traitement, de l'ensemble des accusés et nous pourrions également dire des droits des victimes dont il a été beaucoup question ici, jusqu'où va la juridiction du gouvernement fédéral pour ce qui d'imposer aux gouvernements provinciaux une certaine uniformité de traitement de l'administration de la justice? Par exemple, lorsqu'il s'agit de choisir le nombre de personnes nommées à des commissions ou leurs qualifications ou la place que les victimes doivent avoir dans la détermination du statut, enfin des problèmes mentaux de l'accusé, quelle est la ligne exactement?

Ms. Joncas: I think that the Criminal Code determines quite specifically who the members of the appropriate administrative tribunal in Quebec, what the qualifications and what quorum are to be. There are significant criteria in place that must be met, precisely so that administrative tribunals applying the provisions of the Criminal Code meet a federal standard. I think that on this level, we do achieve a certain consistency, but when it comes time to allow other individuals designated by the provinces to conduct an assessment, there lies a bit of a trap.

In terms of access to health care services, which is a provincial jurisdiction, there are clauses in provincial legislation that interact very differently with the Criminal Code depending on the province. I think that eventually that is a question that may have to be raised here again, that is, how provincial laws interact with respect to the treatment of individuals who are a danger to themselves or to others.

I undertook a comparative study of the different laws and their interaction and there may be issues relating to treatment differences in the provinces that will require further discussion.

Senator Rivest: With respect to the Charter?

Ms. Joncas: Yes.

[English]

Senator Baker: When I look at the major changes in the legislation as you outlined them, it indicates that the review board, has a duty not only to search out and consider evidence favouring restricting NCR accused but also to search out and consider evidence favouring his or her absolute discharge or release, subject to the minimal necessary restraints. They can cause records and witnesses to be subpoenaed, including experts to study the case and provide the information that they require. It goes on and on. That is from *Winko*, from 1999. If you look at *Owen* and *Pinet*, you come up with the rest of what is in this legislation, basically.

Would you not say, Mr. Crown Prosecutor, that what you had enunciated before about how relatively efficient the process is with these new amendments, what you are talking about is something that should happen today, and these changes are already incorporated in decisions of the Supreme Court of Canada, basically.

Mr. Flanagan: I am saying that there are a number of changes, particularly when addressing the permanently unfit, for example, that is out of the *Demers* situation, and there are a number of legislative changes that address concerns by the Supreme Court of Canada. Again, it is not to say that the system was not working before, but this legislation fine tunes, if you like, and improves on the delivery of the service in relation to it.

Mme Joncas : Je pense que le Code criminel détermine de façon quand même assez précise quels sont les membres qui doivent former le tribunal administratif en référence au Québec, les compétences et le quorum. Il y a quand même des balises importantes qui sont en place et qui doivent être maintenues, justement pour que les tribunaux administratifs qui appliquent les dispositions du Code criminel répondent à une norme fédérale. Je pense qu'à ce niveau, nous répondons à une certaine uniformisation, mais quand nous regardons le moment de permettre à d'autres individus nommés par les provinces pour faire des évaluations, il y a un certain piège.

En ce qui a trait à l'accès aux services de santé, qui relève des provinces, il y a des dispositions relativement aux lois provinciales qui interagissent de façon très différente d'une province à l'autre avec le Code criminel. Je pense qu'éventuellement, cela peut être une question de savoir qui va devoir revenir ici relativement à l'interaction des lois provinciales pour le traitement d'individus qui présentent un danger pour eux-mêmes ou pour les autres.

J'ai procédé à une étude comparative de ces différentes législations et de leur interaction et il y aura peut-être des questions qui vont devoir être soulevées au niveau justement des différences de traitement dans chacune des provinces.

Le sénateur Rivest : À l'égard de la Charte?

Mme Joncas : Oui, effectivement.

[Traduction]

Le sénateur Baker : Lorsque j'examine les grandes modifications apportées au projet de loi, tel que vous en avez fait état, je constate que les commissions d'examen ont non seulement le devoir d'obtenir et d'examiner les preuves favorables à la restriction des accusés non criminellement responsables, mais également d'obtenir et d'examiner les preuves favorisant son absolution inconditionnelle ou son élargissement, sous réserve des contraintes minimales nécessaires. Les commissions peuvent obtenir les documents qu'elles souhaitent, et contraindre des témoins à comparaître, y compris les experts pour étudier la situation et offrir les renseignements nécessaires. Et cela va en s'amplifiant. Cela découle de l'arrêt *Winko*, qui date de 1999. Si l'on examine les arrêts *Owen* et *Pinet*, on trouve essentiellement le reste de ce qui se trouve dans ce projet de loi.

Ne diriez-vous pas, monsieur le procureur de la Couronne, que ce que vous avez dit un peu plus tôt, au sujet de l'efficacité relative du processus grâce à ces modifications, que ce dont vous dites qu'il devrait se produire aujourd'hui, que tous ces changements sont déjà essentiellement inclus dans les arrêts rendus par la Cour suprême du Canada?

M. Flanagan : Je dis qu'il y a un certain nombre de modifications, notamment touchant les inaptes permanents, par exemple — et cela découle de l'arrêt *Demers* — et qu'il y a un certain nombre de modifications législatives qui répondent à des préoccupations soulevées par la Cour suprême du Canada. Je le répète, cela ne veut pas dire que le système ne fonctionnait pas auparavant, mais ce projet de loi permet une mise au point, pour ainsi dire, et améliore la prestation des services relativement à ces questions.

Senator Baker: I am saying that you can pick out parts of *Winko* and *Owen* and *Pinet* and you can see them in this new legislation. The board already had the responsibility. If that accused wished to have an assessment done, the board could do it. The reverse onus should not have been there if, indeed, it was there.

Mr. Flanagan: The assessment power for the review board is new. That is a new legislative amendment.

Senator Baker: What do you mean by that?

Mr. Flanagan: Allowing the review board to order an assessment.

Senator Baker: Let me read it again. *Winko* says that they can cause records and witnesses to be subpoenaed, including experts, to study the case and provide the information that they require, meaning the accused.

Mr. Flanagan: I understand the point. Let me explain this. When you do a review board hearing, the answer to your comments are, yes, on occasion psychiatrists will come, in addition to the hospital psychiatrist who is the treating psychiatrist for the accused. It may be that the accused gets a sexual assessment, for example. Perhaps he has a particular mental disorder, a sexual disorder. You can either file that report or call that psychiatrist.

On occasion, yes, the board can subpoena and have witnesses testify before them. The answer to your question is, yes, that could have occurred before. As I understand it, the difficulty that the board was having was that they wanted the ability to go out and order assessments, the legislative ability to do that. That is what this legislation stamps.

Senator Baker: With the requirement that there must be a review in one year. Without that reassessment being done, the accused was not receiving a fair hearing.

Mr. Flanagan: No, I do not necessarily agree with that.

Senator Baker: Not necessarily agree, but you sort of agree?

Mr. Flanagan: No, I do not. The accused always receives a fair hearing. The power for the assessment allows more up-to-date and additional information legislatively to allow the review board to make an important decision. I do not agree that prior to these amendments the accused did not receive a fair hearing, not at all.

Senator Baker: The information was supposed to be current. The assessment they were supposed to be dealing with was supposed to be current anyway. My final question is: do you as a

Le sénateur Baker : Ce que je dis, c'est que l'on peut prendre des éléments des arrêts *Winko*, *Owen* et *Pinet* et qu'on peut les retrouver dans ce projet de loi-ci. La commission a déjà la responsabilité appropriée. Si un accusé souhaite qu'une évaluation soit faite, la commission pourrait la faire. L'inversion du fardeau de la preuve n'avait pas à figurer là-dedans si, dans les faits, elle existe déjà.

M. Flanagan : Le pouvoir d'évaluation de la commission d'examen est nouveau. Il s'agit d'une nouvelle modification législative.

Le sénateur Baker : Qu'entendez-vous par là?

M. Flanagan : Le fait de permettre à une commission d'examen d'ordonner une évaluation.

Le sénateur Baker : Permettez-moi de lire cela de nouveau. L'arrêt *Winko* précise que les commissions peuvent obtenir des documents et contraindre des témoins à comparaître, y compris des experts, pour étudier la situation et obtenir l'information dont elles ont besoin au sujet de l'accusé.

M. Flanagan : Je comprends ce que vous dites. Permettez-moi de fournir cette explication. Pour répondre à vos observations, je dirais que oui, lorsqu'une commission d'examen tient des audiences, il arrive, à l'occasion, que des psychiatres interviennent, outre le psychiatre de l'hôpital qui s'occupe normalement de l'accusé. Il se peut que l'accusé obtienne une évaluation sexuelle, par exemple. Il peut souffrir de troubles mentaux affectant son comportement sexuel. On peut soit déposer le rapport soit convoquer le psychiatre.

À l'occasion, également, la commission peut convoquer des témoins et les contraindre à comparaître devant elle. La réponse à votre question est donc, oui, cela aurait pu se faire auparavant. Toutefois, si je comprends bien, la difficulté qu'éprouvaient les commissions, c'est qu'elles voulaient avoir la possibilité de commander d'autres évaluations, qu'elles voulaient avoir le pouvoir législatif de le faire. C'est cela que le projet de loi autorise.

Le sénateur Baker : Avec l'exigence qu'il y ait un examen dans un an. Sans cette réévaluation, l'accusé n'obtenait peut-être pas une audience équitable.

M. Flanagan : Non, je ne suis pas nécessairement d'accord avec cela.

Le sénateur Baker : Pas nécessairement, mais vous êtes d'accord en quelque sorte?

M. Flanagan : Non, pas du tout. L'accusé obtient toujours une audience équitable. Le pouvoir concernant l'évaluation permet, de façon législative, que des renseignements actuels et supplémentaires soient fournis pour que la commission d'examen puisse rendre une décision importante. Je ne pense pas qu'avant ces modifications, les accusés ne bénéficiaient pas d'une audience équitable, pas du tout.

Le sénateur Baker : Les renseignements étaient censés être actuels. De toute façon, les évaluations mises à la disposition de la commission étaient censées être actuelles. Ce sera ma dernière

Crown attorney sometimes do what Ms. Joncas suggested and not give her that disclosure until the morning of the hearing?

Mr. Flanagan: I can only speak for the practice in Ontario. I hope my friends in Quebec as prosecutors are of the same ilk. In Ontario, we have specific timelines to present information to the review board. For example, I have an individual who is out in the community who is subject to a disposition order. He or she has not received an absolute discharge. It may be that there are incidents in the community that impact on significant risk. It may be that they assaulted someone, but that that did not necessarily culminate in a criminal charge. I might gather a police report or a criminal record or more information on an entry on the criminal record. For example, the criminal record may reflect mischief, but maybe the mischief is a person with a sexual disorder who is looking into the bedrooms of certain homes. You can see that it takes on a different significance.

I collect information as a prosecutor, and then I send it ahead to the board. I give my friend a copy of it at the same time. It may be that sometimes you get information at the last minute. I get it at the same time, and I share it with my friends. There is no difficulty in that. Everybody is working towards the same goal here. They want to reintegrate the accused and get the accused back into society and, at the same time, protect society.

I would like to come back to one thing because I want to make sure that the senators understand this, at least in Ontario. For example, persons accused of minor offences who have a particular mental illness or mental disorder, the vast majority do not see the review board. The reason for that is that as a Crown prosecutor, I will have a file, and it will sometimes be thrown out to you and to other committees that if a person steals a loaf of bread they might be tied up in the review board system for a long time. The person who steals the loaf of bread I divert from the criminal justice system. I will get information saying that this person should follow their counsellor, if they have one, or should receive this treatment. I take it right out of the criminal justice system so that it does not go to the review board. There is a large percentage of that.

Crown attorneys in Ontario — and I am sure it is no different across the country — are trained and instructed, particularly in the case of mentally disordered individuals, to look at the possibility of diversion, first and foremost keeping in mind the protection of society and other safeguards. I wanted you to understand that because on very minor offences there is not a lot to give to the review board.

question : en tant que procureur de la Couronne, faites-vous parfois ce que Mme Joncas dit que vous faites? Ne lui transmettez-vous l'information que le matin même de l'audience?

M. Flanagan : Je ne peux parler que de ce qui se passe en Ontario. J'espère que mes confrères au Québec, les avocats de la Couronne, en font autant. En Ontario, nous devons respecter des échéances précises pour présenter l'information à la commission d'examen. Par exemple, il peut y avoir une personne qui se trouve en liberté dans la collectivité et qui est sous le coup d'une décision portant libération, sous réserve de certaines modalités. Cet accusé n'a pas obtenu une absolution inconditionnelle. Il se peut qu'il se produise dans la collectivité des incidents qui indiquent que cette personne peut être un risque important. Il se peut qu'elle ait agressé quelqu'un, mais que cela n'ait pas nécessairement entraîné des accusations pénales. Je peux obtenir un rapport de police ou un casier judiciaire ou une information supplémentaire provenant d'une inscription nouvelle dans le casier judiciaire. Par exemple, le casier judiciaire peut faire état d'un méfait, mais ce méfait est peut-être l'acte d'une personne affectée de troubles sexuels et qui épie les chambres à coucher de certains domiciles. Vous pouvez donc voir que cela prend une signification particulière.

En qualité de procureur de la Couronne, je recueille de l'information et, à l'avance, je l'envoie à la commission. En même temps, j'en remets copie à mon confrère ou à ma consœur. Il se peut parfois que j'obtienne de l'information à la dernière minute. Je l'obtiens à ce moment-là, et je la partage avec mes confrères au moment même. Il n'y a aucune difficulté à cela. Tout le monde travaille pour réaliser les mêmes objectifs. Nous voulons tous permettre la réinsertion de l'accusé au sein de la société, mais nous voulons tous, en même temps, protéger la société.

Je voudrais revenir sur une certaine question, parce que je tiens à ce que les sénateurs l'aient bien comprise, du moins en ce qui concerne l'Ontario. Par exemple, la vaste majorité des personnes accusées d'infractions mineures et souffrant de maladie mentale ou de troubles mentaux ne rencontrent pas la commission d'examen. Cela est dû au fait qu'en ma qualité de procureur de la Couronne, je constitue un dossier. On vous dit parfois, ou l'on dit à d'autres comités, qu'une personne qui vole une miche de pain pourrait se trouver aux prises avec le système des commissions d'appel pendant très longtemps. Or, en réalité, je déjudiciarise le casier d'une personne accusée d'avoir volé une miche. J'obtiens de l'information qui précise que cette personne devrait suivre son conseiller, si elle en a un, ou qu'elle devrait recevoir un traitement. Je déjudiciarise le dossier afin que cette personne ne se retrouve pas devant la commission d'examen. Il y a un vaste pourcentage de situations de ce genre.

Les procureurs de la Couronne en Ontario — et je suis certain que cela est vrai dans le reste du pays — sont formés et chargés, surtout dans les cas d'individus souffrant de troubles mentaux, de prendre en considération la déjudiciarisation, en gardant à l'esprit l'importance de la protection de la société et d'autres mesures de protection. Je voulais que vous compreniez cela parce que dans les cas d'infractions mineures, on n'a pas beaucoup de matière à fournir à la commission d'examen.

Ms. Joncas: If I could come to my friend's defence, it is not the Crown attorney who is not giving us the medical expertise; it is the difficulty that we have with overworked doctors who make reports at the very last minute.

Crown attorneys in Quebec rarely attend the review board hearings. It is really not an adversarial procedure. We have made mention that sometimes it would be in the best interest of the therapeutic relationship if the Crown attorney was there so that the psychiatrist was not playing the role of the Crown attorney.

In Quebec, it is not a question of having difficulty, necessarily, with the relationship with the Crown. It is not a question of bad faith but of difficulty obtaining the proper medical information on the morning of the hearing. I just wanted to clarify that point.

Senator Joyal: I would like to commend the witnesses, Mr. Flanagan and Ms. Joncas.

[Translation]

Madam Chair, we heard Mr. Walter from British Columbia but we have not heard information on the other provinces. How do the systems work in the other provinces?

The Chairman: Perhaps we could put some of those questions to the Justice Department's officials tomorrow.

Senator Joyal: I would like to hear the same kind of information we have heard for British Columbia, Ontario and Quebec. We heard some very well informed witnesses from Ontario.

That would illustrate that when we are considering a bill, we are not just interested in the bigger provinces and assuming that in those provinces where there are fewer people everything is fine. That is my first concern.

My second concern relates to the legal aid services that you mentioned. As you know, for few years now around this table we have been concerned with the state of legal aid.

Do you think it would be appropriate that, within the context of the bill that you are suggesting we pass, we make recommendations for broader access to legal aid for those individuals who suffer from mental disorders and who are dealing with the legal system? Given that we are at the very end of our study of the bill, do you think there are any other recommendations that we should make that will help the bill achieve its goals? We must ensure not only that the bill is well crafted, but also that it will meet its goals on the ground, in those places where it will be applied.

Mme Joncas : Pour me porter à la défense de mon ami, je dirais que ce ne sont pas les procureurs de la Couronne qui ne nous fournissent pas les renseignements médicaux; ce qui nous pose des problèmes, ce sont les médecins débordés qui rédigent leurs rapports à la toute dernière minute.

Il est rare que les procureurs de la Couronne au Québec assistent aux réunions de la commission d'examen. Il ne s'agit pas vraiment d'une procédure accusatoire. Nous avons déjà dit qu'il serait parfois dans le meilleur intérêt de la relation thérapeutique que le procureur de la Couronne soit présent pour que le psychiatre ne se voit pas obligé de jouer le rôle de procureur de la Couronne.

Au Québec, le problème ne se situe pas nécessairement dans la relation avec la Couronne. Il ne s'agit pas d'une question de mauvaise volonté mais plutôt de la difficulté que nous avons à obtenir les bons renseignements médicaux le matin même de l'audience. Je voulais apporter cet éclaircissement.

Le sénateur Joyal : J'aimerais féliciter les témoins, M. Flanagan et Mme Joncas.

[Français]

Nous avons entendu M. Walter, de la Colombie-Britannique, mais nous n'avons pas eu, madame la présidente, d'informations sur les autres provinces. Comment les systèmes fonctionnent de façon satisfaisante dans les autres provinces?

La présidente : On pourrait peut-être poser des questions demain aux représentants du ministère de la Justice.

Le sénateur Joyal : Cela me satisferait si nous pouvions obtenir le même genre de témoignages que nous avons eus pour la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec. Nous avons eu des témoins ontariens qui étaient extrêmement bien informés.

Cela démontrerait que dans l'étude de ce projet de loi, nous ne nous serions pas concentrés uniquement dans les grandes provinces en disant que dans les provinces où il y a moins de gens, on présume que tout va bien. C'est ma première préoccupation.

Ma deuxième préoccupation concerne le service d'aide juridique dont vous avez parlé. Comme vous le savez, autour de cette table depuis quelques années, nous nous sommes préoccupés de l'état de l'aide juridique.

Serait-il approprié qu'avec le projet de loi que vous nous suggérez d'adopter, nous fassions des recommandations pour une accessibilité plus large de l'aide juridique pour les personnes souffrant de troubles mentaux et qui ont affaire au système judiciaire? Y a-t-il d'autres recommandations que nous devrions faire afin de faciliter l'atteinte des objectifs de ce projet de loi puisque nous sommes dans les dernières heures de son étude? Nous devons nous assurer que non seulement la loi est bien faite, mais qu'elle va fonctionner en atteignant ses objectifs sur le terrain, là où elle est mise en application.

Ms. Joncas: There was that legal aid pilot project in Quebec. I think that parliamentary initiative, that was taken following submissions made by Quebec, among others, in 2002, should be extended and should become a permanent project.

These people are at a loss within a system that they do not necessarily understand. Under the Code, any individual who is unfit, or whom the court believes to be unfit, must be represented by the court. In the case of individuals who are found not responsible, or in cases where the review board may be ordering an assessment, I think that it is in the interests of justice that these individuals be represented by counsel.

This is in fact one of the Barreau du Québec's main concerns.

[English]

Mr. Flanagan: I would add that in Ontario, my jurisdiction, there is no difficulty in getting counsel to represent the accused persons who are without counsel through the legal aid system. Generally, a certain group of counsel across the province do this regularly. The hospitals know who they are, and counsel is arranged.

Senator Joyal: I raised that point about the provinces.

[Translation]

The Chairman: We could discuss this tomorrow with the Department officials. I think they will be aware of what is happening in the various provinces.

Senator Joyal: I am saying this now because the Department officials are in the room and they can hear us. Tomorrow, they can bring us information of these issues.

[English]

Mr. Flanagan: If I may comment with respect to the non-publication of the information to identify the particular person, be mindful. If you look at the third subsection in front of you, the existing draft excludes adult witnesses on sexual offences by its wording. Perhaps this can be improved upon at another time. You will recall that the first section that is mandatory says "a witnesses who is under the age of eighteen years," under sexual offences; and the next one, under child pornography; and the third one, under other offences, which is global in application, says, "for those persons who are not referred to in the offences above," which means that, leaving aside victims, who are covered, witnesses on sexual assaults over the age of 18 are not covered with respect to publication. That might be addressed.

Mme Joncas : Il y a eu ce projet-pilote mis sur pied au Québec pour l'aide juridique. Je pense que cette initiative du Parlement, suite aux représentations qui avaient été faites, entre autres par le Québec en 2002, devrait être prorogée et devrait devenir un projet permanent.

Effectivement, ces gens sont démunis devant un système qu'ils ne comprennent pas nécessairement. Le code prévoit que tout individu inapte ou dont l'inaptitude est soulevée par le tribunal doit, de façon mandatoire, être représenté par le tribunal. Dans le cas de personnes déclarées non responsables, ou dans le cas où il va y avoir l'étude sur la possibilité que la commission d'examen ordonne une évaluation, je pense que l'intérêt de la justice requiert que les individus soient représentés par un avocat.

Effectivement, c'est une des préoccupations principales du Barreau du Québec.

[Traduction]

M. Flanagan : J'aimerais ajouter qu'en Ontario, dans ma juridiction, nous n'éprouvons pas de difficulté à obtenir un avocat, du système d'aide juridique, pour représenter des accusés qui n'en ont pas. En général, il y a un groupe d'avocats dans la province qui font ce travail régulièrement. Les hôpitaux les connaissent et on s'arrange pour trouver des avocats.

Le sénateur Joyal : J'ai soulevé cette question à propos des provinces.

[Français]

La présidente : On peut en discuter demain avec les représentants du ministère. Je pense qu'ils sont au courant de ce qui se passe dans les différentes provinces.

Le sénateur Joyal : Je le mentionne ici car les représentants du ministère sont dans la salle et ils nous entendent. Ils pourraient demain nous apporter des informations sur ces questions.

[Traduction]

M. Flanagan : J'aurais un avertissement à vous donner à propos de la non-publication de renseignements qui permettraient d'établir l'identité de l'individu en question. Si vous regardez le troisième paragraphe de l'ébauche actuelle que vous avez sous les yeux, vous verrez qu'elle exclut les témoins adultes en cas d'infraction sexuelle, de par le libellé. Peut-être pourrions-nous l'améliorer à un moment donné. Vous vous rappelez que le premier paragraphe qui est obligatoire dit : « un témoin âgé de moins de 18 ans », pour les infractions d'ordre sexuel; le paragraphe suivant, qui porte sur la pornographie juvénile, dit la même chose; et le troisième paragraphe, qui couvre les autres infractions, et qui est donc plus global, dit : « à l'égard d'une infraction autre que celles visées au paragraphe (1) ou (2) », ce qui veut dire que, à part les victimes, qui sont couvertes, les témoins d'infractions d'ordre sexuel qui ont plus de 18 ans ne sont pas couverts en ce qui a trait à la publication de renseignements. Il faudrait peut-être se pencher sur ce point-là.

[Translation]

The Chairman: Thank you very much. It was truly a privilege to have you with us today and to share in your expertise and your knowledge on this issue.

Tomorrow morning we will be hearing officials from the Department of Justice. You will have the opportunity to ask them relevant questions on the bill. We will then move to clause-by-clause consideration of the bill and to any discussion that may be required following that clause-by-clause consideration.

The meeting is adjourned.

OTTAWA, Thursday, May 12, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-10, to amend the Criminal Code (mental disorder) and to make consequential amendments to other acts, met this day at 10:47 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the chair.

[English]

The Chairman: Honourable senators, we are continuing our study of Bill C-10, an act to amend the Criminal Code (mental disorder) and to make consequential amendments to other acts. Our witness today is from the Department of Justice Canada, Ms. Catherine Kane, Senior Counsel and Director of the Policy Centre for Victim Issues. We also have on our agenda today clause-by-clause consideration of the bill.

Please proceed with your presentation, Ms. Kane, and then we will have some questions for you.

Ms. Catherine Kane, Senior Counsel/Director, Policy Centre for Victim Issues, Department of Justice Canada: Thank you. I know that you have heard submissions from many stakeholders. You may have additional questions on those submissions, and I will be pleased to answer to them to the best of my ability.

Based on my review of the transcripts and my observations here, I know that certain issues have been of greater concern than others. These include the role of victims, the new powers for the review boards, the qualifications of those who conduct assessments, the process to permit the court to order a judicial stay for accused not likely to ever become fit, treatment issues and the role of the province in mental health. It is important to bear in mind that Bill C-10 builds on an existing part of the Criminal Code.

Some of the witnesses who have appeared before you have spoken about provisions of the bill and have criticized existing provisions of the law. They may not have made the link between the fact that this bill is grafted onto that which is already in the Criminal Code and that will continue.

[Français]

La présidente : Merci beaucoup. Nous avons été vraiment privilégiés de vous avoir avec nous aujourd'hui et de bénéficier de votre expertise et des connaissances que vous avez sur ce dossier.

Demain matin, nous entendrons les fonctionnaires du ministère de la Justice. Vous pourrez leur poser des questions pertinentes sur le projet de loi. Par la suite, nous passerons à l'étude article par article et des observations qui pourraient être nécessaires suite à l'étude article par article.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 12 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été envoyé le projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (troubles mentaux) et modifiant d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 10 h 47, pour l'étude article par article du projet de loi.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente : Honorables sénateurs, nous continuons notre étude du projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (troubles mentaux) et modifiant d'autres lois en conséquence. Notre témoin aujourd'hui travaille pour le ministère de la Justice, Mme Catherine Kane, avocate-conseil/directrice du Centre de la politique concernant les victimes. Nous avons aussi à l'ordre du jour l'étude article par article du projet de loi.

Madame Kane, vous avez la parole, nous vous poserons ensuite quelques questions.

Mme Catherine Kane, avocate-conseil/directrice, Centre de la politique concernant les victimes, ministère de la Justice Canada : Merci. Je sais que vous avez entendu les déclarations de nombreux intervenants. Si vous avez d'autres questions sur ces déclarations, je ferais de mon mieux pour y répondre.

Je sais, d'après ce que j'ai vu ici et ma lecture de la transcription, que des questions sont plus importantes que d'autres. Par exemple le rôle des victimes, les nouveaux pouvoirs des commissions d'examen, les qualifications des personnes qui effectuent les évaluations, le processus permettant au tribunal d'ordonner la suspension de l'instance à l'égard d'un accusé déclaré inapte, les questions du traitement et le rôle des provinces dans le domaine de la santé mentale. Il est important de ne pas oublier que le projet de loi C-10 s'appuie sur une partie existante du Code criminel.

Certains témoins qui ont comparu devant vous ont mentionné les dispositions du projet de loi et ont critiqué les dispositions existantes de la Loi. Ils n'ont peut-être pas établi le lien entre le fait que ce projet de loi s'appuie sur ce qui figure déjà dans le Code criminel et ce qui continuera.

Before I go to specific questions, I want to follow up on two commitments that I made at my last appearance. Senator Pearson and Senator Milne posed questions to which I want to respond.

Senator Pearson inquired about the number of persons found unfit to stand trial and found not criminally responsible by reason of mental disorder. I provided a letter to the clerk with three reports that shed some light on the numbers and also on the difficulty that exists in gathering data. For the purposes of your record, I will reiterate what was noted in the provincial survey of all provincial and territorial review boards in Canada. The survey was conducted by Richard Schneider, who is now a judge.

In 2000, there were 585 new accused who were not criminally responsible by reason of mental disorder, which brought the total number to 2,665 under review board supervision across Canada. In any given year, some accused will be discharged and others will be found not criminally responsible, so numbers are fluid. However, it does give some sense.

In that same year, review board data indicates that there were 172 accused found unfit to stand trial across Canada. Again, within a short period of time many of those would be found fit and tried.

These numbers must be considered in the context of the total number of persons charged with criminal offences. In 1987, the number of mentally disordered accused was 0.2 per cent. That was before the 1991 amendments. In 2001, the number was 0.54 per cent. Although there has been a slight increase, the numbers remain at less than 1 per cent of all those charged with criminal offences.

While only 585 new accused entered the review board system in 2002, having been found not criminally responsible, the review boards in Canada held 3,583 hearings, which gives you a sense of their workload. This includes initial disposition hearings, annual review hearings and other hearings; for example, those that are granted on request and where there is a change in the liberty conditions of the accused.

This varies from jurisdiction to jurisdiction. In the more highly populated provinces, as one would expect, they deal with more accused persons in general and, as a result, with more persons found unfit or not criminally responsible. For example, in 2000 in Ontario, they noted a total of 952 accused under review board supervision, and they held 1,287 hearings. Nova Scotia noted 83 accused under review board supervision and held 159 hearings.

Senator Milne inquired about parts of the bill that amend the National Defence Act with specific reference to the qualifying language "subject to regulations." In the drafting of Bill C-10, our colleagues from the Department of National Defence ensured that

Avant de passer à des questions spécifiques, je voudrais revenir sur deux engagements que j'ai pris lors de ma précédente comparution. Le sénateur Pearson et le sénateur Milne ont posé des questions auxquelles je veux répondre.

Le sénateur Pearson voulait savoir le nombre de personnes jugées inaptes à subir un procès et déclarées non criminellement responsables pour cause de troubles mentaux. J'ai fourni une lettre au greffier et trois rapports indiquant les nombres et aussi la difficulté à recueillir les données. Aux fins de votre compte rendu, je répète ce qui a été noté dans l'enquête provinciale de toutes les commissions d'examen des provinces et des territoires au Canada. L'enquête a été faite par Richard Schneider, qui occupe aujourd'hui les fonctions de juge.

En 2000, 585 nouveaux accusés ont été déclarés non criminellement responsables pour cause de troubles mentaux, ce qui ramène le nombre total à 2 665 sous la surveillance de la commission d'examen dans tout le pays. Au cours de n'importe quelle année, des accusés sont libérés et d'autres sont déclarés non criminellement responsables, donc les nombres varient. Cependant, on peut se faire une idée.

Au cours de cette même année, les données de la commission d'examen indiquent qu'il y avait, dans tout le Canada, 172 accusés jugés inaptes à subir un procès. Une fois de plus, dans un délai relativement court, un grand nombre de ces accusés seront déclarés aptes et jugés.

Il faut considérer ces nombres dans le contexte du nombre total de personnes reconnues coupables d'infractions criminelles. En 1987, le nombre d'accusés atteints de troubles mentaux était de 0,2 p. 100. Cela avant les modifications de 1991. En 2001, le nombre était de 0,54 p. 100. Bien qu'il y ait eu une légère augmentation, le nombre demeure inférieur à 1 p. 100 de toutes les personnes reconnues coupables d'infractions criminelles.

Bien que seulement 585 nouveaux accusés soient entrés dans le système de la commission d'examen en 2002, ayant été déclarés non criminellement responsables, les commissions d'examen au Canada ont tenu 3 583 audiences, ce qui vous donne une idée de leur charge de travail. Cela comprend les audiences initiales, les audiences de révision annuelle et d'autres audiences; par exemple, celles faisant suite à une demande et en cas de changement des conditions de liberté de l'accusé.

Ces nombres varient entre les provinces. on pourrait s'attendre à un nombre plus élevé d'accusés dans les provinces plus peuplées et donc plus de personnes déclarées inaptes ou non criminellement responsables. Par exemple, en 2000 en Ontario, il y avait un total de 952 accusés sous la supervision de la commission d'examen qui a tenu 1 487 audiences. En Nouvelle-Écosse, 83 accusés étaient sous la supervision de la commission d'examen qui a tenu 159 audiences.

Le sénateur Milne a posé des questions sur des parties du projet de loi qui modifient la Loi sur la défense nationale avec une référence spécifique à la tournure restrictive « conformément au règlement ». Lors de la rédaction du projet de loi C-10, nos

the National Defence Act amendments were consistent with both the code amendments and other aspects of the military justice system.

Our colleague LCol. Dufour provided a response to the senator's question, which I will read into the record.

An issue has been raised concerning the term "subject to regulations" contained in clause 49 dealing with subsections 202.121 (4) and (5) of the *National Defence Act*. Subsections 202.121 (4) and (5) relate to the ability of courts martial to conduct inquiries and to order assessments to determine whether a stay of proceedings should be ordered where an accused remains unfit to stand trial, is not likely to ever become fit to stand trial and does not pose a significant threat to the safety of the public.

The provisions of the *Criminal Code* with respect to mental disorder include substantive and detailed procedural requirements as well as prescribed forms. In contrast, the legislative scheme that has been followed in the *National Defence Act* is to include substantive and major procedural provisions within the *National Defence Act*, while other procedural provisions and prescribed forms are provided in the *Queen's Regulations and Orders for the Canadian Forces (QR&O)*. *QR&O* provide detailed instructions regarding courts martial and mental disorder proceedings, among many other things.

Following this model, Part III, Division 7 (*Mental Disorder*) of the *National Defence Act* does not set out a complete and comprehensive set of substantive and procedural rules as the *Criminal Code* does. Rather, the approach of including more detailed procedural provisions in the *QR&O* continues to be followed. Further, referring to the regulations is not new. For example, subsections 198(4) and 200(3) of the *National Defence Act* dealing with assessment orders were enacted with the phrase "subject to regulations." The regulations specifically pertaining to subsections 198(4) and 200(3) of the *National Defence Act* are prescribed in Chapter 119 of the *QR&O (Mental Disorder)*. Those regulations provide detailed direction with respect to assessment orders and assessment reports and reflect the provisions of the *Criminal Code* while adapting them, as required, for the military justice system.

In essence, this is the approach that was taken for subsections 202.121 (4) and (5) contained in Bill C-10. The phrase "subject to regulations" requires that the regulations regarding courts martial and mental disorder proceedings be followed, thus providing for the unique aspects of the military justice system while maintaining Canadian legal norms including, to the maximum extent possible, parallelism with the provisions of the *Criminal Code*. With respect to the question as to what restrictions that might be

collègues du ministère de la Défense nationale se sont assurés que les modifications à la Loi sur la défense nationale concordaient aux modifications du Code et à d'autres aspects du système de justice militaire.

Notre collègue le lieutenant-colonel Dufour a répondu à la question du sénateur, je vous lis cette réponse.

Une question a été soulevée au sujet de l'expression « conformément aux règlement » contenus dans l'article 49 intéressant les paragraphes 202.121 (4) et (5) de la Loi sur la défense nationale. Les paragraphes 202.121 (4) et (5) portent sur la capacité des cours martiales à mener des enquêtes et à ordonner des évaluations afin de déterminer si l'instance doit être suspendue à l'égard d'un accusé déclaré inapte à subir son procès et qui demeurera vraisemblablement inapte à subir son procès et qu'il ne présente aucun danger important pour la sécurité du public.

Les dispositions du Code criminel concernant les troubles mentaux comportent des exigences de procédure essentielles et détaillées ainsi que des formes réglementaires. Au contraire, le régime législatif suivi dans la Loi sur la défense nationale doit comprendre des dispositions de procédure de fond et importantes dans la Loi sur la défense nationale, alors que d'autres dispositions de procédure et des formes réglementaires sont prévues dans l'Ordonnance et règlement royaux applicables aux Forces canadiennes (ORFC). Les ORFC donnent des instructions détaillées concernant les délibérations de cours martiales sur les troubles mentaux, entre autres.

Selon ce modèle, la partie III, section 7 (troubles mentaux) de la Loi sur la défense nationale n'énumère pas de liste complète et compréhensive de règles de fond et de procédures comme le fait le Code criminel. Au lieu de cela, l'approche consistant à inclure des dispositions de procédure plus détaillées dans les ORFC continue à être suivies. En outre, le renvoi au règlement n'est pas nouveau. Par exemple, les paragraphes 198(4) et 200(3) de la Loi sur la défense nationale portant sur les évaluations sur l'Ordonnance ont été promulgués avec la phrase « conformément au règlement. » Le règlement touchant spécialement les paragraphes 198(4) et 200(3) de la Loi sur la défense nationale sont énoncés dans le chapitre 119 des ORFC (troubles mentaux). Ces règlements donnent des directives détaillées concernant les évaluations sur l'ordonnance et les rapports d'évaluation et reflètent les dispositions du Code criminel tout en les adaptant, au besoin, au système de justice militaire.

C'est essentiellement l'approche qui a été suivie pour les paragraphes 202.121 (4) et (5) contenus dans le projet de loi C-10. La phrase « conformément au règlement » exige que les règlements concernant les délibérations des cours martiales sur les troubles mentaux soient suivies, respectant ainsi les aspects uniques du système militaire de justice tout en maintenant les normes juridiques canadiennes y compris, dans toute la mesure du possible, le parallélisme avec les dispositions du Code criminel. En ce qui concerne la

imposed on a court martial to make an assessment order, the regulations pertaining to assessment orders and assessment reports mirror the provisions of the *Criminal Code* and provide appropriate forms. With respect to the ability to grant a stay of proceedings, current Canadian legal norms are reflected in Bill C-10, and would be applied at courts martial as they would applied be in appropriate cases in criminal courts.

I hope that is helpful to address the concern of Senator Milne.

I am at your disposal to answer any questions.

The Chairman: Thank you, Ms. Kane. Weeks ago we heard testimony from the Canadian Psychiatric Association and the Canadian Psychological Association. The Canadian Psychological Association argued in favour of the designation of psychologists as a group, instead of individually, to conduct an assessment. The Canadian Psychiatric Association had no objection to such a proposal in the event that only qualified persons conduct the assessment. The representative from the review boards of Canada said it would be more useful and administratively convenient if the section permitted the designation of a group or class of professionals rather than individuals.

Would you comment on the designation of a group of qualified persons rather than individuals?

Ms. Kane: This issue has been given very careful consideration. As you may know, in the originally tabled Bill C-10 there was no expansion of the class of those who could conduct assessments, for many of the reasons that the witnesses have noted. There is no consensus about whether a particular class, as a class, could be designated. We cannot simply say "psychologists," because they are not all forensic psychologists, just as we cannot say "all nurses," because they are not all forensic or professional mental health professional. We refer to the term "medical doctor" in the code now. That obviously includes a medical doctor who would not necessarily be a psychiatrist, but it does include psychiatrists.

Those words were originally chosen because of what was noted yesterday and previously. Only the medical profession can look at other illnesses that may be presenting at the same time as the mental illness. Only medical doctors and psychiatrists can diagnosis and only they can prescribe medication and treatment. If others were to do an assessment, they would only be able to take it to the first step and say that the person is fit. If they are fit, they would proceed to trial. If they decide the person is not fit, they would have to make a referral to another professional for a determination on whether they could be made fit. The assessments to determine whether a person is not criminally responsible would likely require a team approach, as it does now. I believe that Dr. Bradford indicated that

question sur les restrictions qui pourraient être imposées sur une cour martiale pour ordonner une évaluation, le règlement concernant les évaluations sur ordonnance et les rapports d'évaluation reflètent les dispositions du Code criminel et prévoient des formes appropriées. En ce qui concerne la possibilité d'accorder une suspension d'instance, les normes juridiques canadiennes en vigueur sont reflétées dans le projet de loi C-10 et seraient appliquées aux cours martiales de la même façon qu'elles seraient appliquées dans des affaires appropriées devant des tribunaux criminels.

J'espère que cela aidera à apaiser les craintes du sénateur Milne.

Je suis prête à répondre à vos questions.

La présidente : Merci, madame Kane. Il y a quelques semaines, nous avons entendu le témoignage de l'Association des psychiatres du Canada et de la Société canadienne de psychologie. La Société canadienne de psychologie est plus favorable à la nomination d'un groupe de psychologues plutôt qu'à celle d'individus pour faire l'évaluation. L'Association des psychiatres du Canada n'a fait aucune objection à cette position à condition que seules des personnes qualifiées feraient l'évaluation. La personne représentant les commissions d'examen du Canada a déclaré qu'il serait plus utile et plus pratique au point de vue administratif que la section autorise la nomination d'un groupe ou d'une catégorie de professionnels plutôt que celle d'individus.

Que pensez-vous de la nomination d'un groupe de personnes qualifiées plutôt que celle d'individus?

Mme Kane : Cette question a été étudiée très attentivement. Comme vous le savez peut-être, le projet de loi C-10 déposé initialement ne prévoyait pas l'élargissement de la catégorie des personnes qui feraient les évaluations, pour plusieurs raisons présentées par les témoins. La nomination d'une catégorie particulière ne bénéficie pas de consensus. Nous ne pouvons pas simplement dire « psychologues, » car tous les psychologues ne sont pas des psychologues judiciaires, tout comme nous ne pouvons pas dire « toutes les infirmières, » car toutes les infirmières ne sont pas des infirmières judiciaires ou des professionnelles de la santé mentale. Ils sont désignés sous le nom de « médecin » dans le code. Cela inclut certainement un médecin qui peut ne pas être un psychiatre, mais les psychiatres y sont inclus.

Au départ, ces mots ont été choisis à cause de ce qui a été souligné hier et auparavant. Seule la profession médicale peut examiner les autres maladies pouvant se déclarer en même temps que la maladie mentale. Les médecins et les psychiatres sont les seuls à pouvoir faire de diagnostic et prescrire des médicaments et des traitements. Si d'autres personnes devaient faire une évaluation, ce ne serait qu'à la première étape et dire que la personne est déclarée apte. Dans ce cas, elle subira un procès. S'ils déclarent que la personne n'est pas apte, ils devront le référer à un autre professionnel qui sera chargé de déclarer si la personne pourrait devenir apte. Les évaluations visant à déterminer si une personne n'est pas criminellement responsable nécessiteront probablement une équipe, comme c'est le cas aujourd'hui. Je

psychiatrists and psychologists often work in teams. It is a challenge to craft the right wording to capture those who should be designated and exclude those who should not.

An amendment was made in the House committee. The approach taken to address all those concerns was to delegate the responsibility to the Attorney General of the province to designate those in addition to medical professionals qualified to conduct assessments. That would permit some flexibility in the provinces for the Attorneys General to make a list of those who meet the standards that will be developed for those eligible to conduct assessments. As Mr. Walter noted, this may be a list of individuals or it could be a list designating a particular group at a particular hospital, all of whom would be qualified because they would be expert in conducting assessments.

We are confident that the Attorneys General will treat this with great seriousness and ensure that the highest standards are met, that their own provincial needs are met and that they look at the resources available.

In testimony you heard yesterday there was a suggestion that there could possibly be assessments that did not meet the needs of the court or the review board. It should be remembered that where assessments are made that do not satisfy the people who have to make the decisions, they will likely not accept those as the final word; they would ask for others. Similarly, where defence counsels have concern that the assessment is not meeting the needs of the accused, they would be challenging the qualifications of those who made the assessment.

I think we can be confident that the new provision will be feasible, and case law will develop that will clarify what types of assessments should be done in particular circumstances and who should do them. However, the provision as currently worded will give the flexibility to meet the needs of jurisdictions in remote communities that may want to take it the first step and have someone found fit so they can be tried. If they are not fit, obviously other referrals will need to be made.

The Chairman: The representative of Review Boards Canada told the committee that they have a preference regarding the presentation of a victim impact statement. They prefer that statements be presented only at the initial hearing as opposed to year after year.

How do you respond to that suggestion?

Ms. Kane: The current law is crafted in a way that restricts the victim impact statement to the initial hearing, at least insofar as the victim is made aware of the hearing and has the opportunity to submit a statement.

However, this situation is quite analogous to the parole hearing situation. There may be many parole hearings for an individual, and victims are entitled to submit a victim impact statement at every parole hearing. The impact on the victim is not a one-time

crois que le Dr Bradford a indiqué que les psychiatres et les psychologues travaillent souvent en équipe. Il n'est pas facile de rédiger un libellé exact qui définit quelle personne devrait être nommée et quelle personne ne devrait pas être nommée.

Un amendement a été fait au comité de la Chambre. Pour traiter toutes ces questions, le procureur général de la province a été chargé de nommer ces personnes en plus des professionnels de la santé qualifiés à faire les évaluations. Cela permettra aux procureurs généraux des provinces d'avoir une certaine liberté de manœuvre pour établir une liste de personnes répondant aux critères pour faire des évaluations. Comme l'a fait remarquer M. Walter, ce peut être une liste d'individus ou une liste désignant un groupe particulier d'un hôpital particulier, et tous seraient qualifiés, car ils ont l'expertise pour faire des évaluations.

Nous sommes convaincus que les procureurs généraux examineront très sérieusement cette question et ils s'assureront que les normes les plus élevées soient atteintes, de répondre aux besoins de leur propre province et de tenir compte des ressources disponibles.

Hier, un témoignage a suggéré que des évaluations pourraient ne pas répondre aux besoins du tribunal ou de la commission d'examen. Il faut rappeler que si des évaluations ne satisfont pas les personnes qui prennent les décisions, ces personnes les refuseront probablement et demanderont d'autres évaluations. De même, si les avocats de la défense estiment que l'évaluation ne répond pas aux besoins de l'accusé, ils pourraient contester les compétences des personnes chargées de l'évaluation.

Je crois que nous pouvons envisager avec confiance la faisabilité de la nouvelle disposition. Une jurisprudence sera élaborée pour éclaircir les types d'évaluations qui devraient être faites dans des circonstances particulières et qui sera chargé de les faire. Cependant, la disposition, sous sa forme actuelle, offrira une flexibilité pour répondre aux besoins des juridictions dans des collectivités isolées qui pourraient vouloir exécuter la première étape visant à déterminer si la personne est apte et donc de pouvoir la juger. Si la personne n'est pas jugée apte, d'autres mesures devront évidemment être prises.

La présidente : La personne représentant les commissions d'examen a dit au comité qu'elles étaient plutôt favorable à la déclaration sur les répercussions sur la victime. Elles préfèrent que les déclarations soient présentées seulement à l'audience initiale au lieu d'être présentées chaque année.

Que répondez-vous à cette suggestion?

Mme Kane : La loi en vigueur est définie de façon à ce que la déclaration sur les répercussions sur la victime ne soit présentée qu'à l'audience initiale, du moins tant que la victime sait qu'il va y avoir une audience et qu'elle a la possibilité de faire une déclaration.

Cependant, cette situation ressemble beaucoup à l'audience de libération conditionnelle. Un individu peut y avoir plusieurs audiences de libération conditionnelle et les victimes ont droit de présenter une déclaration sur les répercussions sur la victime à

thing. It lasts for many years. The reasons they would want to present an impact statement at the initial hearing remain. As you heard from some witnesses, the more the victim knows about the process, the greater understanding and the greater sense of safety they may have.

If they are allowed to present their statement at each subsequent hearing, they will be made aware of information about the progress of the accused while under supervision. They may state in their victim impact statement that things have changed for them, that they have come to grips with what has occurred, that they are making progress and that they have a greater sense of safety. They may want to have input into the conditions that the accused would be under if he or she was returned to the community. Those change over time as well.

Restricting it to the initial disposition hearing would not be in the spirit of all the progress that has been made to give victims a role in the criminal justice system. They are key stakeholders in this process, as they are in all others.

The Chairman: I have concerns also with the constitutionality of the 24-month review period in the case of a serious personal injury offence. A number of witnesses raised concerns about this as well. What about the Supreme Court decision in *Winko* on the rights of the mentally disordered under the Charter of Rights and Freedoms? Does your department have a legal opinion on the constitutionality of the extension of time in Bill C-10?

Ms. Kane: Yes, our colleagues in the Human Rights Law Section looked at this carefully, and that is why the provision is as carefully tailored as it is. The 24-month extension is available in two situations. The first is on consent. We are told that that happens now anyway where an accused is represented by counsel and all parties agree that the hearing can be waived. This will confirm that that is appropriate, but only up to the next year, not beyond.

The other situation is for a very small category of accused persons, those who have been found to have committed a serious personal violence offence, and we have defined that. The next criteria is that they are already in custody in a psychiatric hospital — so they are not on a community disposition — and that the information that is before the review board when they are having the hearing indicates that the person's condition is not likely to change over the course of the year. This is a fairly small category of people.

We must remember that, while some accused persons commit minor offences yet are seriously mentally ill and pose a risk, others, although a smaller category, commit very serious offences and present very serious risks. The review board hearings are intensive; they require a lot of preparation and security in the facilities and many people attend, sometimes only to reconfirm

chaque audience de libération conditionnelle. Les répercussions sur la victime ne sont pas un événement ponctuel qui se produit une seule fois. Elles durent de nombreuses années. Les raisons pour lesquelles la victime veut présenter une déclaration sur les répercussions sur la victime à l'audience initiale continuent d'être présentes. Comme vous l'ont dit certains témoins, plus la victime apprend des choses sur le processus, elle peut avoir une meilleure compréhension et un plus grand sens de sécurité.

Si elle était autorisée à présenter sa déclaration à chaque audience suivante, elle obtiendrait des renseignements sur les progrès réalisés par l'accusé sous surveillance. Elle peut indiquer dans sa déclaration sur les répercussions de la victime que sa situation a changé, qu'elle a surmonté le drame qui lui est arrivé, qu'elle fait des progrès et qu'elle se sent plus en sécurité. Elle pourrait vouloir connaître les conditions qui s'appliqueraient à l'accusé si celui-ci retournait vivre dans la communauté. Cela change aussi avec le temps.

La limiter à l'audience initiale n'irait pas dans le sens de tous les progrès accomplis pour permettre aux victimes de jouer un rôle dans le système de justice pénale. Elles sont des intervenants essentiels dans ce processus, comme elles le sont dans tous les autres.

La présidente : La constitutionnalité de la période d'examen de 24 mois dans le cas de sévices graves à la personne. De nombreux témoins s'en sont également préoccupés. Qu'en est-il de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Winko* sur les droits des personnes atteintes de troubles mentaux aux termes de la Charte des droits et libertés? Est-ce que votre ministère a un avis juridique sur la constitutionnalité de la prorogation de délai dans le projet de loi C-10?

Mme Kane : Oui, nos collègues de la Section des droits de la personne ont très attentivement examiné cette question et c'est la raison pour laquelle la disposition est aussi soigneusement rédigée. La prorogation de 24 mois est possible dans deux situations. La première est sur consentement. On nous dit que c'est de toute façon le cas lorsqu'un accusé est représenté par un avocat et que toutes les parties s'accordent à renoncer à l'audience. Cela confirmera que c'est approprié, mais seulement jusqu'à l'année prochaine, pas au-delà.

L'autre situation serait celle d'une très petite catégorie d'accusés. Ceux qui ont commis des sévices graves à la personne et nous avons défini cela. Le critère suivant, c'est qu'ils sont déjà détenus dans un hôpital psychiatrique — donc, ils ne sont pas sous le coup d'une sentence communautaire — et que le renseignement est présenté à la commission d'examen quand l'audience indique que la condition de la personne ne changera probablement pas au cours de l'année. Cela concerne une très petite catégorie de personnes.

N'oublions pas que si certains accusés commettent des infractions mineures tout en étant gravement atteints de troubles mentaux et qu'ils représentent un danger, d'autres, même si c'est une plus petite catégorie, commettent des infractions graves et représentent un très grand danger. Les audiences de la commission d'examen sont intensives, elles exigent beaucoup de

the status quo. That was the original rationale for permitting an extension. It is certainly not meant to violate the rights of accused persons.

I would also draw your attention to the fact that, while a review board can decide to postpone the next annual hearing until 24 months have passed, that can be appealed. In addition, there can be other hearings held. If there is any change in the restrictions on that person while they are in the hospital, that will trigger another mandatory review hearing. There is also the opportunity for the accused to request a hearing, and the review board may determine that a hearing is warranted.

It is not a guarantee that there will not be a hearing for another 24 months. That would be what was expected in that very small category of situations; but if anything changes, there is no impediment to holding another hearing. Based on that, our constitutional experts are of the view that it is perfectly sound constitutionally.

Senator Callbeck: Will you address the transmittal of exhibits from the court to the review board?

Ms. Kane: I reviewed the testimony of Mr. Walter and was surprised that he was concerned about that provision, for two reasons.

First, that amendment originated from our consultations with review boards over the years. They noted that, as the code is currently worded, there is only an obligation to transmit that material where the court does hold an initial disposition hearing. Their point was that they need that material in all cases, and more so where the court has not held a disposition hearing, because it is entirely up to the review board to make that disposition and they have to be satisfied they have everything at hand that the court had. That is the origin of that amendment.

Second, there is already a provision in the code that requires the information, the exhibits, the transcripts and whatnot to be transferred to the review board where the court has held a disposition hearing. Our amendment only makes a few small changes. It requires that that information be handed over both where the court makes a disposition and where it does not. We have added the clarifications that they need only send information that is in their possession — they have no obligation to get other information for the review board — and that they can provide copies where it is not feasible to send the original.

I was not aware, until that testimony, of any concerns about the review board's capacity to store that material. They have already been dealing with that situation and they have not indicated that there are any concerns. This is something we will discuss with our provincial colleagues if they need to be provided with storage facilities. I am sure protocols can be arranged. The Attorney General of the province would not want any possibility that information in the hands of the review board would go astray, so I am sure that issue can be resolved.

préparation et de sécurité dans les lieux et beaucoup de gens assistent, quelquefois seulement pour reconfirmer le statu quo. C'était la raison d'être originale pour autoriser une prorogation. Ce n'est certainement pas pour violer les droits des accusés.

Je voudrais aussi attirer votre attention sur le fait que, même si une commission d'examen peut décider de reporter la prochaine audience annuelle dans 24 mois, il est possible d'interjeter appel. En plus, d'autres audiences peuvent être tenues. S'il y a des changements apportés aux restrictions imposées à cette personne quand elle est à l'hôpital, cela déclenchera une autre audience d'examen obligatoire. L'accusé peut aussi demander une audience et la commission d'examen peut déterminer que cette demande est légitime.

Il n'est pas garanti qu'il y aura une audience dans 24 mois. C'est ce à quoi on s'attendrait dans cette très petite catégorie de situations; mais si quelque chose change, rien n'empêche de tenir une autre audience. En conséquence, nos experts en droit constitutionnel sont d'avis que cela est tout à fait en harmonie avec la Constitution.

Le sénateur Callbeck : Allez-vous parler de la transmission des pièces des tribunaux aux commissions d'examen?

Mme Kane : J'ai relu le témoignage de M. Walter et j'ai été surprise que cette disposition le préoccupait, et ce pour deux raisons.

Premièrement, cet amendement est issu de nos consultations faites toutes ces années avec les commissions d'examen. Elles ont souligné que, selon le libellé actuel du Code, qu'il faut seulement transmettre ces documents quand le tribunal tient une audience initiale. Leur argument était qu'elles avaient besoin de ces documents dans tous les cas, et encore plus si le tribunal n'a pas tenu d'audience initiale, car il appartient totalement à la commission d'examen de rendre cette décision et elle doit être convaincue d'avoir tous les documents que le tribunal avait. C'est la raison de cet amendement.

Deuxièmement, le Code contient déjà une disposition qui exige que les renseignements, les pièces, le procès-verbal et tous autres documents soient transmis à la commission d'examen de la province où le tribunal a tenu une audience initiale. Notre amendement n'apporte que quelques petits changements. Il exige que ces renseignements soient transmis que le tribunal rende ou non une décision. En plus, nous avons précisé que les tribunaux ne devaient transmettre que les renseignements en leur possession — ils ne sont pas obligés d'envoyer d'autres renseignements à la commission d'examen — et ils peuvent fournir des copies lorsqu'il n'est pas possible d'envoyer les originaux.

J'ignorais, jusqu'à ce témoignage, que la commission d'examen avait des problèmes d'entreposage de ces documents. Ils ont déjà eu affaire à ce genre de situation et aucun problème n'avait été indiqué. Nous en parlerons avec nos collègues des provinces pour voir s'ils ont besoin d'endroits d'entreposage. Je suis sûre que l'on peut mettre en place des protocoles. Le procureur général de la province ne voudrait pas que les renseignements détenus par la commission d'examen soient égarés, donc je suis sûre que cette question peut être réglée.

Senator Milne: Are you saying that after the review board has dealt with the matter the exhibits and the transcript of the court proceedings can be transferred back to the court for safe storage? Their point was that they do not have such facilities. Senator Banks pointed out that the same wording is in clause 14 on page 5 and clause 19 on page 10.

Ms. Kane: That is because we have to deal with both situations, and that is the change. Section 672.52 already exists in the Criminal Code. They have been dealing with the situation of having material sent to them from the court.

Senator Milne: They have been regularly sending it back for safe keeping?

Ms. Kane: They have not indicated that it has been a problem to keep it or to send it back. I suggest that the same procedures that they use now will continue to apply. However, they are guaranteed that they will receive that information so that they have it in their possession in order to make the disposition as required. If they work out agreements to send it back for safe keeping, those will continue.

Senator Callbeck: Why is there nothing in this legislation about statutory review so that these changes can be reviewed in five or 10 years?

Ms. Kane: In my experience with other bills, that is often an amendment made at committee stage in the House of Commons. It was not in this case. Our minister has no objection to supporting an ongoing review of this legislation, be it a statutory review, a parliamentary review or otherwise. Certainly, it is the intention of the Department of Justice to monitor these reforms and to identify the need for future reforms in a timely way. The last parliamentary review, which should have happened five years after passage of the very significant reforms in 1992, was not able to proceed at the five-year mark, for various reasons. More than 10 years have passed and our minister has made it clear that we need to review these on an ongoing basis. It is a departmental and ministerial commitment of whether there is a parliamentary review.

Senator Joyal: There are many circumstances that can delay a review, especially when it is to be done by the Department of Justice, which seems to be a little more delicate than other departments. You referred to the 1992 reforms and said it was many years before the review took place. This bill deals with the rights of individuals with regard to detention, treatment and so on. Would it not be appropriate for us to get a commitment in writing from the Minister of Justice that the department will undertake that review if we do not amend the legislation to add that clause?

I remember that when Senator Milne was the chair of this committee we dealt with some bills that had that kind of clause, and departments do not seem to pay much attention to that obligation. If no one raises it in Parliament, it is seen as an

Le sénateur Milne : Êtes-vous en train de dire qu'après que la commission d'examen a traité l'affaire, les pièces et le procès-verbal des délibérations du tribunal peuvent être retournés au tribunal pour être entreposés de façon sûre? Elle prétendait ne pas avoir d'endroits d'entreposage. Le sénateur Banks a indiqué que le même libellé se trouve dans l'article 14 à la page 5 et dans l'article 19 à la page 10.

Mme Kane : C'est parce que nous devons traiter les deux situations et c'est ce qui a changé. L'article 672.52 existe déjà dans le Code criminel. Le transfert de documents par le tribunal des documents à la commission d'examen a été examiné.

Le sénateur Milne : Ils les retournaient régulièrement pour être entreposés de façon sûre?

Mme Kane : Ils n'ont pas dit qu'il y avait un problème pour les garder ou les retourner. Je suggère que les procédures qu'ils suivent actuellement continuent de s'appliquer. Cependant, il est garanti qu'ils doivent recevoir ces renseignements afin de les avoir en leur possession pour pouvoir rendre la décision au besoin. S'ils ont des ententes concernant le retour de ces renseignements pour les entreposer de façon sûre, ces ententes continueront à être respectées.

Le sénateur Callbeck : Pourquoi n'y a-t-il rien dans ce projet de loi au sujet d'une révision statutaire pour revoir ces changements dans cinq ou dix ans?

Mme Kane : D'après mon expérience avec d'autres projets de loi, c'est souvent un amendement qui est fait à l'étape du comité dans la Chambre des communes. Cela ne s'est pas fait dans ce cas. Notre ministre n'a aucune objection à appuyer l'idée d'un examen continu de ce projet de loi, que ce soit une révision statutaire, une révision parlementaire ou autre. Bien sûr, le ministère de la Justice veut surveiller ces réformes et identifier le besoin de réformes futures de manière opportune. Le dernier examen parlementaire qui aurait dû avoir lieu après l'adoption de très importantes réformes en 1992, n'a pas pu être fait au bout de cinq ans pour diverses raisons. Plus de 10 ans ont passé, et notre ministre a dit clairement qu'il fallait faire un examen régulièrement. Le ministère et le ministre sont engagés à ce qu'il y ait un examen parlementaire.

Le sénateur Joyal : Il y a de nombreuses circonstances qui peuvent retarder un examen, surtout lorsque cet examen est fait par le ministère de la Justice, qui semble être un peu plus délicat que les autres ministères. Vous avez fait allusion à la réforme de 1992 et avez dit qu'il a fallu de nombreuses années avant que l'examen ait lieu. Ce projet de loi traite des droits des personnes en ce qui a trait à la détention et au traitement et ainsi de suite. Ne serait-il pas approprié que nous obtenions l'engagement par écrit du ministre de la Justice que le ministère entreprendra cet examen si nous ne modifions pas la législation pour ajouter cette disposition?

Je me souviens que du temps où le sénateur Milne était présidente de ce comité, nous avons étudié certains projets de loi qui comportaient ce genre de disposition et les ministères ne semblent pas accorder beaucoup d'attention à cette obligation. Si

administrative obligation. If no one asks questions, it is business as usual in the department; it comes when it comes.

When there are so many important changes as there are in this bill, I am not sure that I should be satisfied with the attitude, "We will do it, don't worry." I think we are entitled to an additional level of commitment from the minister to monitor those changes and come back to Parliament. Who will be the Minister of Justice five years from now? Who will be responsible in the Department of Justice for the monitoring of that? We do not know. We cannot be sure that it will happen.

In all fairness, and with the greatest respect for the Department of Justice, I think we should have a level of comfort that meets our expectation on those important changes. You have outlined many in your presentation and many senators have raised important concerns. In approving the legislation we should be satisfied that it will be monitored and that we will have a report when required and not "at some time in the future." Again, I do not want to do a "procès d'intention", but that is the reality of administration generally.

Ms. Kane: If you are suggesting that the minister send a letter to the committee indicating his intention to ensure that these amendments are closely monitored and to bring forward timely amendments, I am sure that he would consider that very seriously. It is the responsibility of a Minister of Justice in all cases to propose changes if changes are needed.

I will make a few other points about the past review in case my comments were misleading. It was supposed to be a parliamentary review. The Department of Justice was ready for that review in 1997, but for a variety of reasons other matters took precedence. It was not due to the department's oversight that the review did not occur in 1997. On the other hand, Ministers of Justice wanted to have the benefit of that parliamentary review before bringing forward reforms, and that process has been very helpful to the reform process.

You have noted concerns because we are dealing with individual rights. Everyone who has spoken about the current law in Part XX.1 of the Criminal Code has indicated that the system is working very well, and the Supreme Court of Canada has confirmed that the scheme is fair and balanced and takes into account the twin goals of protecting public safety and protecting the rights of accused persons. I assume that if anything in Bill C-10 changes that balance in any way, the courts will soon rule accordingly, and if there are any changes needed, that would certainly prompt the expeditious amendments.

personne ne soulève la question au Parlement, elle est considérée comme une obligation administrative. Si personne ne pose des questions, c'est comme si de rien n'était; on verra dans le temps comme dans le temps.

Lorsqu'il y a d'aussi nombreux changements importants comme c'est le cas dans ce projet de loi, je ne suis pas certain de vouloir me satisfaire de l'attitude : « Nous le ferons, ne vous inquiétez pas. » Je pense que nous avons droit à un niveau d'engagement plus sérieux de la part du ministre pour faire le suivi de ces changements et en faire rapport au Parlement. Qui sera le ministre de la Justice dans cinq ans? Qui sera responsable au ministère de la Justice du suivi de cette question? Nous l'ignorons. Nous ne pouvons être sûrs que cela arrivera.

En toute justice, et ceci dit avec le plus grand respect à l'endroit du ministère de la Justice, je pense que nous devrions avoir un degré de confort qui correspond à nos attentes pour ce qui est de ces changements importants. Vous en avez souligné un grand nombre dans votre présentation et de nombreux sénateurs ont soulevé des préoccupations sérieuses. En donnant notre approbation à la législation, nous devrions être convaincus qu'il y aura un suivi et que nous aurons un rapport lorsque nous en aurons besoin et n'ont pas « à un moment donné dans l'avenir ». Encore une fois, je ne veux pas faire un procès d'intention, mais c'est là la réalité de l'administration de façon générale.

Mme Kane : Si vous voulez laisser entendre que le ministre fasse parvenir au comité une lettre indiquant son intention de s'assurer que ces amendements feront l'objet d'un suivi étroit et de présenter des modifications en temps opportun, je suis certaine qu'il considèrera cette demande très sérieusement. Il est de la responsabilité du ministre de la Justice, dans tous les cas, de proposer des modifications si des modifications s'avèrent nécessaires.

Je vais faire quelques observations additionnelles concernant l'examen antérieur au cas où mes observations auraient pu être trompeuses. Il devait s'agir d'un examen parlementaire. Le ministère de la Justice était prêt pour entreprendre cet examen en 1997, mais pour diverses raisons, d'autres questions ont pris le dessus. Ce n'était pas à cause de la supervision du ministère que l'examen n'a pas eu lieu en 1997. Par ailleurs, les ministres de la Justice voulaient profiter de cet examen parlementaire pour proposer des réformes et ce processus a été très utile pour le processus de réforme.

Vous avez soulevé des préoccupations parce que nous traitons de droits individuels. Tous ceux qui ont parlé de la loi actuelle, de la partie XX.1 du Code criminel, ont indiqué que le système fonctionnait très bien et la Cour suprême du Canada a confirmé que le système était équitable et équilibré et qu'il tenait compte du double objectif qui est de protéger la sécurité publique et de protéger les droits des accusés. Je suppose que si quoi que ce soit dans le projet de loi C-10 venait changer l'équilibre de quelle que façon que ce soit, les tribunaux ne tarderaient pas à nous le faire savoir dans leurs décisions et si des changements s'étaient avérés nécessaires, cela accélérerait certainement la présentation des modifications.

Senator Joyal: A letter from the minister would certainly be welcome by the committee, especially if there is a report after a limited period of time. The calendar for debates in the House of Commons is not the same as in this place. In this place, there is more continuity and stability of membership. Any of us who will be a member of this committee five years from now will be very interested to know that there is a report available that we could review here. That would be helpful to maintain the attention and priority that this section of the Criminal Code deserves to get from parliamentarians.

I am always uneasy when we have to wait to intervene until the court tells us that it is not right, and then we accuse the court of judicial activism. I much prefer that it be the other way around, that we get a report identifying key areas of concern and we intervene. If we change the system the other way around, we are always under the impression that we have to wait for the court to tell us what to do. We come first; the courts come after. That is a very important element of the stability of our system and the role of legislators in the implementation of the Charter, especially when there is such a delicate issue at stake.

Ms. Kane: I agree that it is preferable that Parliament be proactive. I only meant to indicate that if there is any question about the violation of the rights of an individual, which could be a case-by-case issue or an issue with the law, we have to rely on the courts to address those individual violations. I am not suggesting that they take on the role of making the law to the exclusion of Parliament.

The Chairman: Are there any other questions, senators?

Senator Andreychuk: We often ask for ministers' letters and for a three-year review. Mental illness is a health issue that is being foisted more and more into the criminal process. Therefore, I do not think we should deal with this legislation in the usual routine manner. I think this bill was a good attempt, albeit a delayed attempt. We are learning more every day about mental illness and the criminal system.

I suggest that we pass the bill, stating our concerns. I suggest that we get a mandate to keep this issue before us so that we can recall officials. Senator Pearson and I are members of the Human Rights Committee, and I borrowed the idea from that committee. The Human Rights Committee has asked for a mandate from the Senate to keep the issue of discrimination in the Public Service before us so that from time-to-time we can bring before us officials from the Public Service Commission, Treasury Board, et cetera. It keeps the matter current and under supervision.

Le sénateur Joyal : Une lettre du ministre serait certainement un geste apprécié de la part du comité, surtout s'il y a un rapport présenté dans une période de temps déterminée. Le calendrier des débats dans la Chambre des communes n'est pas le même que dans cet endroit. Dans cet endroit, il y a une plus grande continuité et stabilité des membres. Ceux qui d'entre nous seront encore membres de ce comité dans cinq ans seront très intéressés de savoir qu'il y a un rapport que nous pourrions examiner ici. Il serait utile de s'assurer que cette partie du Code criminel continue de bénéficier de l'attention et du degré de priorité qu'elle mérite de la part des parlementaires.

Je suis toujours mal à l'aise lorsque nous devons attendre pour intervenir que les tribunaux nous disent ce qui ne va pas et, ensuite, nous accusons les tribunaux d'activisme judiciaire. Je préfère de beaucoup que ce soit l'inverse, que nous obtenions un rapport qui souligne les domaines de préoccupation clés et que nous intervenions. Lorsque nous inversons les rôles, nous avons toujours l'impression que nous devons attendre que les tribunaux nous disent quoi faire. Dans l'ordre, nous précéderons les tribunaux. Il s'agit d'un élément très important de la stabilité de notre système et du rôle des législateurs dans la mise en application de la Charte, surtout lorsque des questions aussi délicates sont en jeu.

Mme Kane : Je suis d'accord pour dire qu'il est préférable que le Parlement soit proactif. Je voulais simplement indiquer que s'il y avait une question quelconque concernant le non-respect des droits d'une personne, ce qui pourrait être une question individuelle ou une question de droit, nous devons compter sur les tribunaux pour traiter ces situations individuelles. Je ne veux pas suggérer que les tribunaux soient appelés à rédiger les lois, à l'exclusion du Parlement.

La présidente : Y a-t-il d'autres questions, honorables sénateurs?

Le sénateur Andreychuk : Nous demandons souvent des lettres du ministre ainsi que des examens après une période de trois ans. La maladie mentale est une question de santé que l'on cherche de plus en plus à imposer dans le processus criminel. C'est pourquoi je ne pense pas que cette législation doit être traitée de la manière habituelle. Je pense que ce projet de loi était une tentative valable, bien qu'elle arrive tardivement. Nous en apprenons chaque jour davantage sur la maladie mentale et système de justice pénale.

Je propose que nous adoptions le projet de loi en indiquant nos préoccupations. Je propose que nous obtenions un mandat pour que cette question reste devant le Sénat de sorte que nous puissions convoquer de nouveau les fonctionnaires. Le sénateur Pearson et moi sommes membres du Comité des droits de la personne et j'emprunte cette idée de ce comité. Le Comité des droits de la personne a demandé un mandat au Sénat pour que la question de la discrimination dans la fonction publique reste devant le comité de sorte que, de temps à autre, nous puissions convoquer les fonctionnaires de la Commission de la fonction publique, du Conseil du Trésor, etc. Cela fait en sorte que la question demeure actuelle et qu'elle fait l'objet d'une supervision.

For example, I would like to know what the Attorneys General of the provinces are doing six months from now. If we have a new minister, I would like to bring that minister here to highlight our concerns for him or her.

I suggest that we pass this bill and then seek a mandate for oversight of the entire subject matter. It is not the kind of issue on which we can just review the legislation. It is a question of the criminal justice system being used in this way.

The Chairman: We can prepare a motion and table it in the chamber.

Senator Andreychuk: That is the approach I would suggest. It also puts the onus on us to live up to our words.

Senator Joyal: Ms. Kane, you will remember that yesterday the representative of the Quebec bar raised the issue of legal aid with regard to a pilot project that is being undertaken there. That triggered the question of what is going on in the other provinces because the legal aid system in Canada varies from one province to another. Some provinces are under-funded and there is a lack of services, especially in remote regions. This is a very important aspect in the protection of the rights of people suffering from mental disorders.

How did you approach this issue at the Department of Justice when you were drafting this legislation?

Ms. Kane: The existing Criminal Code provisions make it clear where counsel can be appointed for a person who is not criminally responsible or unfit. In fact, if a person is unfit, they must have counsel. If they are not represented by counsel of choice that they are paying for or have on a legal aid certificate, the court must appoint counsel for them. In other cases, the court must appoint counsel for the not criminally responsible where it is seen to be in the interest of justice to do so. Whether or not legal aid is granted, the court will order counsel and the court will determine who should pay for that counsel. That is already in the Criminal Code.

We have had those discussions with our provincial colleagues. There is a working group of officials on mental disorder. There is also the Permanent Working Group on Legal Aid. We have brought that issue to their attention. They have indicated that although the code does not say specifically that legal aid must be granted or who should pay, it is working well because each jurisdiction has developed a system. As Mr. Flanagan noted, in Ontario there is a roster of people with expertise in these matters who are called upon. They are paid either at the legal aid rate or at the rate the province agrees to pay them.

Par exemple, cela m'intéresse de savoir ce que feront les procureurs généraux des provinces dans six mois. Si nous avons un nouveau ministre, j'aimerais pouvoir le convoquer pour lui faire part de nos préoccupations.

Je propose que nous adoptions le projet de loi et qu'ensuite, nous cherchions à obtenir un mandat pour superviser toute la question. Ce n'est pas le genre de question pour laquelle nous pouvons simplement examiner la législation. C'est une question qui concerne l'utilisation du système de justice pénale de cette façon.

La présidente : Nous pouvons préparer une motion et la présenter devant la Chambre.

Le sénateur Andreychuk : C'est l'approche que je suggérerais. Cela nous oblige également à être fidèle à notre parole.

Le sénateur Joyal : Madame Kane, vous vous souviendrez qu'hier, le représentant du barreau du Québec a soulevé la question de l'aide juridique en ce qui concerne un projet pilote entrepris là-bas. Cela a soulevé la question de savoir ce qui se passe dans les autres provinces, parce que le système d'aide juridique au Canada varie d'une province à l'autre. Dans certaines provinces, le financement n'est pas suffisant et il y a une pénurie de services, surtout dans les régions éloignées. Il s'agit là d'un aspect très important de la protection des droits des personnes atteintes de troubles mentaux.

Comment avez-vous abordé cette question au ministère de la Justice lorsque vous avez rédigé cette législation?

Mme Kane : Les dispositions actuelles du Code criminel indiquent clairement à quel moment un avocat sera désigné pour représenter une personne qui est déclarée inapte à subir son procès ou non responsable criminellement. En fait, si une personne est inapte à subir son procès, elle doit être représentée par un avocat. Si elle n'est pas représentée par un avocat de son choix dont elle retient elle-même les services ou si elle n'a pas un certificat d'aide juridique, la cour doit désigner un avocat pour la représenter. Dans d'autres cas, la cour doit désigner un avocat pour représenter la personne non responsable criminellement lorsque c'est dans l'intérêt de la justice de le faire. Que l'aide juridique soit accordée ou non, la cour ordonnera que la personne soit représentée par un avocat et déterminera qui paiera les honoraires de cet avocat. Cela est déjà prévu dans le Code criminel.

Nous avons discuté de ces questions avec nos collègues provinciaux. Il y a un groupe de travail de fonctionnaires sur les troubles mentaux. Il y a également le Groupe de travail permanent sur l'aide juridique. Nous avons porté cette question à son attention. On nous a dit que bien que le code ne précise pas que de l'aide juridique doit être accordée et qui doit payer pour cette aide, cela fonctionne bien parce que chaque entité a élaboré son système. Comme l'a indiqué M. Flanagan, en Ontario, il y a une liste de personnes ayant une expertise dans ces questions et à qui l'on fait appel. Elles sont indemnisées soit au tarif de l'aide juridique soit au tarif que la province accepte de leur accorder.

We are not aware of any situations where a person who has been unfit or NCR has been denied counsel due to lack of payment. For example, in British Columbia, the Community Legal Assistance Society has emerged as the expert to defend the rights of the accused. We had a submission from them earlier. Lucie Joncas referred yesterday to the pilot project in Quebec. Other pilot projects are in place in other parts of Canada. I am aware of one in New Brunswick. They are slightly different. They are testing the model of expertly trained duty counsel to assist mentally disordered persons. Like many pilot projects funded by the federal government, the goal is to see if they work. If they do work, hopefully they will become models for the province to adopt.

I am only aware of the New Brunswick one having been evaluated. The others will be evaluated, but not enough time has passed to do that. The Permanent Working Group on Legal Aid is looking carefully at whether this is a more effective way to deliver legal services to this group of people.

Senator Ringuette: Would that apply also to the review board process?

Ms. Kane: Yes, it applies for both the court hearings and the review board process. The review board can also appoint counsel for an unrepresented, unfit and NCR accused. In most cases, they prefer that they are represented. Things go better when they are represented. On the other hand, it presents challenges for the counsel appointed in that they may have difficulty taking instructions. The amendment made in Bill C-10 permits that order to be made ahead of the hearing. As Mr. Flanagan noted yesterday, you do not arrive at the hearing only to discover the person is unrepresented and have to postpone it so that they can arrange counsel. The review board can have the counsel appointed before the hearing date so that everyone arrives instructed and ready to proceed, in an ideal world.

Senator Baker: Madam Chair, while the witness is here I want to clarify a bit of misinformation from yesterday's meeting.

There is no difference in the number of people required to be on the board. It is a minimum of five. There is no such thing as three in Quebec and five in Ontario. Section 672.38(1) of the Criminal Code says that a review board shall consist of not fewer than five members, so you could have 10 or 12 members.

Nous ne connaissons aucun cas où une personne déclarée inapte à subir son procès ou non responsable criminellement a été privée des services d'un avocat pour des raisons d'argent. Par exemple, en Colombie-Britannique, la Community Legal Assistance Society est devenue l'experte pour la défense des droits des accusés. Nous avons eu droit à un exposé de cette société plus tôt. Lucie Joncas a fait allusion hier au projet pilote au Québec. D'autres projets pilotes ont lieu dans d'autres parties du Canada. Je sais qu'il y en a un au Nouveau-Brunswick. Ils sont légèrement différents. Dans le cadre de ces projets, on met à l'épreuve le modèle de l'avocat de service ayant une formation spécialisée pour aider les personnes atteintes de troubles mentaux. Comme c'est le cas de nombreux projets pilotes financés par le gouvernement fédéral, l'objectif est de voir si cela fonctionne. Si tel est le cas, on espère qu'ils deviendront des modèles que les provinces pourront adopter.

Je sais seulement que celui du Nouveau-Brunswick a été évalué. Les autres seront évalués, mais il ne s'est pas écoulé encore suffisamment de temps pour le faire. Le Groupe de travail permanent sur l'aide juridique examine attentivement cette question pour voir s'il s'agirait là de la manière la plus efficace d'offrir des services juridiques à ce groupe de personnes.

Le sénateur Ringuette : Est-ce que cela s'appliquerait également au processus des commissions d'examen?

Mme Kane : Oui, cela s'applique à la fois aux audiences devant les tribunaux et au processus de la commission d'examen. La commission d'examen peut également désigner un avocat pour représenter les accusés déclarés inaptes à subir leur procès ou non responsables criminellement qui ne sont pas représentés. Dans la plupart des cas, on préfère qu'ils soient représentés. Les choses vont mieux lorsqu'ils sont représentés. Par contre, cela présente des défis pour l'avocat désigné du fait que ces personnes peuvent avoir de la difficulté à suivre les instructions. La modification apportée dans le projet de loi C-10 permet que cette ordonnance soit faite avant l'audience. Comme l'a noté M. Flanagan hier, si on arrive à l'audience uniquement pour s'apercevoir que l'accusé n'est pas représenté, il faut alors reporter la cause le temps de prendre les dispositions nécessaires pour que l'accusé soit représenté. La commission d'examen peut désigner l'avocat avant la date de l'audience de sorte que tout le monde arrive fin prêt pour s'atteler à la tâche, dans un monde idéal.

Le sénateur Baker : Madame la présidente, pendant que le témoin est ici, je veux clarifier une légère erreur qui s'est glissée dans la réunion d'hier.

Il n'y a pas de différence dans le nombre de personnes nécessaire pour composer la commission. Il y a un minimum de cinq personnes. Il est faux de dire qu'il y en a trois au Québec et cinq en Ontario. Le paragraphe 672.38(1) du Code criminel précise qu'une commission d'examen est constituée d'un minimum de cinq membres, alors vous pouvez avoir 10 ou 12 membres.

Second, the witness from Quebec was referring to section 672.41(1) which says that a quorum is constituted by the chairperson, a practising psychiatrist and any other member. Anyone following the proceedings should be aware of that.

Third, section 672.39 says that a review board shall have at least one member who is a psychiatrist and one other member who they suggested would be a psychologist. I said that is must be someone practising in the medical field and is an expert in mental health, and that is correct according to the Criminal Code.

I just wanted to clarify that.

Also the chair of the review board has power under the Inquiries Act, which allows the board to do extraordinary things. Any objection to this bill is nonsense. The bill is a good bill.

Ms. Kane: Thank you, senator. You are correct in your reference to the provisions of the code. However, review boards, in some jurisdictions, do sit as three. Three can constitute a quorum. Section 672.38 refers to the review board in total of a province. For example, in the Ontario, I think they have more than 150 members because they sit in different panels at various places. In a smaller jurisdiction, there may just be five people who sit in different groups of three from time to time. The quorum has to have those key people in it. The quorum would not include the lay members above and beyond the three, if they were not available. It will never be less than three.

Senator Baker: The review board in each province must have five members.

Ms. Kane: Yes, for the composition of the entire review board. You cannot have one person appointed and say that is the review board.

Senator Baker: And you cannot have just three, as was suggested.

Ms. Kane: You are right. That was a misunderstanding. The minimum sitting at any particular hearing is three.

The Chairman: Is it agreed, senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-10?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 1 to 10 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clauses 11 to 20 carry?

Deuxièmement, le témoin du Québec faisait allusion au paragraphe 672.41(1) qui stipule que le quorum est constitué du président, d'un membre qui est autorisé par le droit d'une province à exercer la psychiatrie et d'un autre membre. Quiconque suit les délibérations devrait être au courant de cette question.

Troisièmement, l'article 672.39 précise qu'une commission d'examen doit compter au moins une personne qui est un psychiatre et une autre personne que l'on suggère être un psychologue. J'ai dit qu'il doit s'agir d'une personne qui pratique dans le domaine de la santé et d'un expert en santé mentale, ce qui est correct en vertu du Code criminel.

Je voulais simplement clarifier ces éléments.

De plus, le président de la commission est investi des pouvoirs prévus par la Loi sur les enquêtes, ce qui permet à la commission de faire des choses extraordinaires. Toute objection à ce projet de loi est insensée. Il s'agit d'un bon projet de loi.

Mme Kane : Merci, sénateur. Vous avez raison dans vos observations sur les dispositions du code. Cependant, les commissions d'examen, dans certaines administrations, comptent trois membres. Trois membres peuvent constituer le quorum. L'article 672.38 fait allusion au total des membres des commissions d'examen d'une province. Par exemple, en Ontario, je pense qu'il y a plus de 150 membres, parce qu'ils siègent dans différentes commissions à différents endroits. Dans une province plus petite, il pourrait n'y avoir que cinq personnes qui siègent dans différents groupes de trois, de temps en temps. Le quorum doit comporter ces personnes clés. Le quorum n'inclurait pas les membres non initiés au-delà des trois nécessaires, si ces derniers n'étaient pas disponibles. Il ne sera jamais inférieur à trois.

Le sénateur Baker : La commission d'examen dans chaque province doit avoir cinq membres.

Mme Kane : Oui, pour la composition de la totalité de la commission d'examen. Vous ne pouvez pas nommer une personne et dire qu'il s'agit là de la commission d'examen.

Le sénateur Baker : Et vous ne pouvez pas en avoir uniquement trois, comme on l'a laissé entendre.

Mme Kane : Vous avez raison. Il y a eu un malentendu. Le nombre de membres minimum à une audience particulière est de trois.

La présidente : Êtes-vous d'accord, mesdames et messieurs les sénateurs, pour que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-10?

Des voix : D'accord.

La présidente : Est-ce que le titre est réservé?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté. Est-ce que les articles 1 à 10 sont adoptés?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adoptés. Est-ce que les articles 11 à 20 sont adoptés?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clauses 21 to 30 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clauses 31 to 40 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clauses 41 to 50 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clauses 51 to 60 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clauses 61 to 65 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. It is agreed that this bill be adopted without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that I report this bill to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Does the committee which to consider appending observations to the report?

I have asked that some observations be prepared and distributed to you for discussion. They are ready to be distributed. We could sit in camera to discuss the text of observations, but I will not ask people to leave the room.

I think you will find some observations that would suit the preoccupation that you have with regard to monitoring.

Senator Joyal: I move that we continue in camera.

The Chairman: Is that agreed.

Hon. Senators: Agreed.

The committee continued in camera.

[Translation]

The Chairman: Resuming public proceedings, would someone care to move a motion for the tabling of the report?

Senator Joyal: I move that the Chair be authorized to report to the house on the bill and on the relevant observations made and agreed upon by committee members.

Des voix : D'accord.

La présidente : Adoptés. Est-ce que les articles 21 à 30 sont adoptés?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adoptés. Est-ce que les articles 31 à 40 sont adoptés?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adoptés. Est-ce que les articles 41 à 50 sont adoptés?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté. Est-ce que les articles 51 à 60 sont adoptés?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adoptés. Est-ce que les articles 61 à 65 sont adoptés?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adoptés. Est-ce que le titre est adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté. Est-ce que ce projet de loi est adopté sans amendement?

Des voix : D'accord.

La présidente : Puis-je faire rapport de ce projet de loi au Sénat?

Des voix : D'accord.

La présidente : Est-ce que le comité désire ajouter des observations additionnelles au rapport?

J'ai demandé que certaines observations soient préparées et qu'elles vous soient distribuées pour discussion. Les documents sont prêts à être distribués. Nous allons siéger à huis clos pour discuter du texte des observations, mais je ne demanderai pas aux gens de quitter la salle.

Je pense que vous allez trouver certaines observations qui conviendront aux préoccupations que vous avez en ce qui concerne le suivi.

Le sénateur Joyal : Je propose que nous poursuivions nos travaux à huis clos.

La présidente : Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

[Français]

La présidente : Nous reprenons la séance publique. Je demande une motion pour le dépôt du rapport.

Le sénateur Joyal : Je propose que la présidente soit autorisée à faire rapport à la Chambre du projet de loi et des observations qui y sont rattachées et qui ont été convenues par les membres du comité.

[English]

The Chairman: Thank you. On Monday, I will table the motion. We will work together on that.

Senator Joyal: I want to add a word of appreciation for the questions that were prepared by the Library of Parliament. I find them accurate and comprehensive. They cover many aspects of the issues that we have raised, and I am very satisfied with the content.

The Chairman: I was going to say that, Senator Joyal. Thank you for the input. I, too, am very pleased with the good work that has been done during our study of Bill C-10. We are very pleased with it.

The committee adjourned.

[Traduction]

La présidente : Merci. Je vais déposer la motion lundi. Nous allons travailler ensemble sur cette question.

Le sénateur Joyal : J'aimerais dire un mot de félicitations pour les questions qui ont été préparées par la Bibliothèque du Parlement. Je les ai trouvées précises et complètes. Elles couvrent de nombreux aspects des questions qui ont été soulevées et je suis très satisfait de leur teneur.

La présidente : J'allais justement le dire, sénateur Joyal. Merci de votre contribution. Moi aussi je suis heureuse du bon travail qui a été fait durant notre étude du projet de loi C-10. Nous sommes très satisfaits.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, May 11, 2005

Barreau du Québec:

Lucie Joncas, ad hoc Member, Criminal Law Committee;

Nicole Dufour, Research and Legislation Services, Secretary of the Criminal Law Committee.

Ministry of the Attorney General of Ontario:

Curt Flanagan, Crown Attorney, Leeds-Grenville, and Co-Chair, Advisory Committee on Mental Health.

Thursday, May 12, 2005

Department of Justice Canada:

Catherine Kane, Senior Counsel/Director, Policy Centre for Victim Issues.

TÉMOINS

Le mercredi 11 mai 2005

Barreau du Québec :

Lucie Joncas, membre ad hoc du Comité en droit criminel;

Nicole Dufour, Service de la recherche et législation, secrétaire du Comité en droit criminel.

Ministère du procureur général de l'Ontario :

Curt Flanagan, procureur de la Couronne, Leeds-Grenville, e coprésident, Comité directeur sur la santé mentale.

Le jeudi 12 mai 2005

Ministère de la Justice Canada :

Catherine Kane, avocate-conseil/directrice, Centre de la politique concernant les victimes.





First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LISE BACON

Tuesday, May 17, 2005

Issue No. 13

First (last) meeting on:

Bill C-13, An Act to amend the Criminal Code,
the DNA Identification Act
and the National Defence Act

INCLUDING:
THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-13)

APPEARING:

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P.,
Minister of Justice and Attorney General of Canada
The Honourable Roy Cullen, P.C., M.P.,
Parliamentary Secretary to Minister of Public Safety
and Emergency Preparedness

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente :
L'honorable LISE BACON

Le mardi 17 mai 2005

Fascicule n° 13

Première (dernière) réunion concernant :

Le projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel,
la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques
et la Loi sur la défense nationale

Y COMPRIS :
LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi C-13)

COMPARAISSENT :

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député,
ministre de la Justice et procureur général du Canada
L'honorable Roy Cullen, C.P., député,
secrétaire parlementaire du ministre de la Sécurité publique
et de la Protection civile

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lise Bacon, *Chair*

The Honourable J. Trevor Eyton, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Mercer
* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.)	Milne
Cools	Nolin
Joyal, P.C.	Pearson
* Kinsella (or Stratton)	Ringuette
	Rivest
	Sibbeston

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Chaput substituted for that of the Honourable Senator Mercer (*May 17, 2005*).

The name of the Honourable Senator Kinsella substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*May 17, 2005*).

The name of the Honourable Senator Mercer substituted for that of the Honourable Senator Chaput (*May 18, 2005*).

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Kinsella (*May 18, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Lise Bacon

Vice-président : L'honorable John Trevor Eyton
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Mercer
* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.)	Milne
Cools	Nolin
Joyal, C.P.	Pearson
* Kinsella (ou Stratton)	Ringuette
	Rivest
	Sibbeston

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Chaput substitué à celui de l'honorable sénateur Mercer. (*le 17 mai 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin. (*le 17 mai 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Mercer substitué à celui de l'honorable sénateur Chaput. (*le 18 mai 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Nolin substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella. (*le 18 mai 2005*).

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, on Monday, May 16, 2005:

Second reading of Bill C-13, An Act to amend the Criminal Code, the DNA Identification Act and the National Defence Act.

The Honourable Senator Pearson moved, seconded by the Honourable Senator Poy, that the bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Pearson moved, seconded by the Honourable Senator Gill, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 16 mai 2005 :

Deuxième lecture du projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale.

L'honorable sénateur Pearson propose, appuyée par l'honorable sénateur Poy, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Pearson propose, appuyée par l'honorable sénateur Gill, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 17, 2005
(29)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:05 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bacon, Chaput, Cools, Eyton, Joyal, P.C., Kinsella, Milne, Pearson, Ringuette and Sibbeston (10).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young and Robin MacKay, Analysts.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, May 16, 2005, the committee began its consideration of Bill C-13, An Act to amend the Criminal Code, the DNA Identification Act and the National Defence Act.

APPEARING:

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada;

The Honourable Roy Cullen, P.C., M.P., Parliamentary Secretary to Minister of Public Safety and Emergency Preparedness.

WITNESSES:*Department of Justice Canada:*

Michael E. Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;

Stanley Cohen, Senior General Counsel, Human Rights Law Section.

Mr. Cotler and Mr. Cullen each made opening statements and, together with the other witnesses, answered questions.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-13.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 to 10 carry.

It was agreed that clause 11 to 20 carry.

It was agreed that clause 21 to 31 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill be adopted, without amendment.

It was agreed that the bill be reported to the Senate.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 17 mai 2005
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 5 dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bacon, Chaput, Cools, Eyton, Joyal, C.P., Kinsella, Milne, Pearson, Ringuette et Sibbeston (10).

Sont présents : De la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young et Robin MacKay, analystes.

Sont également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 16 mai 2005, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale.

COMPARAISSENT :

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada;

L'honorable Roy Cullen, C.P., député, secrétaire parlementaire du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile.

TÉMOINS :*Ministère de la Justice Canada:*

Michael E. Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal;

Stanley Cohen, avocat général principal, Section des droits de la personne.

MM. Cotler et Cullen font chacun une déclaration et, avec les autres témoins, répondent aux questions.

Il est convenu que le comité entreprenne l'examen article par article du projet de loi C-13.

Il est convenu que le titre est reporté.

Il est convenu que les articles 1 à 10 sont adoptés.

Il est convenu que les articles 11 à 20 sont adoptés.

Il est convenu que les articles 21 à 31 sont adoptés.

Il est convenu que le titre est adopté.

Il est convenu que le projet de loi est adopté sans modification.

Il est convenu que le projet de loi sera présenté au Sénat.

At 6:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 18 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, May 18, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-13, An Act to amend the Criminal Code, the DNA Identification Act and the National Defence Act, has, in obedience to the Order of Reference of Monday, May 16, 2005, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

La présidente,

LISE BACON

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 18 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale, a, conformément à l'ordre de renvoi du lundi 16 mai 2005, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 17, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-13, to amend the Criminal Code, the DNA Identification Act and the National Defence Act, met this day at 4:05 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: We are today studying Bill C-13, to amend the Criminal Code, the DNA Identification Act and the National Defence Act.

We have with us today the Hon. Irwin Cotler, the Minister of Justice and the Attorney General of Canada. We have the Hon. Roy Cullen, Parliamentary Secretary to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness; and from the Department of Justice we have Mr. Michael Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, and Mr. Stanley Cohen, the Senior General Counsel, Human Rights Law Section.

Welcome to our committee. We will hear from the minister first.

[*Translation*]

Mr. Irwin Cotler, Minister of Justice and Attorney General of Canada: Madam Chairman, it is a pleasure to be here today to discuss Bill C-13, to Amend the Criminal Code, the DNA Identification Act and the National Defense Act. The bill will greatly enhance the safety of Canadians by expanding significantly the scope of the DNA legislation.

[*English*]

I will add, in terms of some statistical data, that as of the end of November 2004, investigative leads generated by the National DNA Data Bank assisted in more than 2,400 criminal investigations, including 173 murders, 414 sexual assaults, 57 attempted murders and 333 armed robberies. In short, in the four and a half years of its existence the National DNA Data Bank has materially contributed to making Canada safer.

I will point out, because it is not always appreciated, that the bill not only enhances safety of Canadians by expanding significantly the scope of the DNA legislation, it also helps to exonerate the wrongfully convicted. As I learned in my own work with respect to applications for review of the wrongfully convicted, the DNA evidence has been materially and significantly relevant in making a determination that a miscarriage of justice likely occurred.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 17 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale, se réunit aujourd'hui à 16 h 5 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Nous étudions aujourd'hui le projet de loi C-13, visant à modifier le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale.

Nous accueillons aujourd'hui l'honorable Irwin Cotler, ministre de la Justice et procureur général du Canada. Nous avons aussi comme témoins l'honorable Roy Cullen, secrétaire parlementaire du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile; et du ministère de la Justice, M. Michael Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, et M. Stanley Cohen, avocat général principal, Section des droits de la personne.

Bienvenue à tous les membres du comité. Nous entendrons le ministre en premier.

[*Français*]

M. Irwin Cotler, ministre de la Justice et procureur général du Canada : Madame la présidente, il me fait plaisir aujourd'hui de discuter du projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale. Le projet de loi améliorera considérablement la sécurité des Canadiennes et des Canadiens en élargissant sensiblement la portée des mesures législatives ayant trait aux empreintes génétiques.

[*Traduction*]

J'ajoute, au sujet des données statistiques, qu'à la fin de novembre 2004, des pistes d'enquête fournies par la Banque nationale de données génétiques ont été utiles dans plus de 2 400 enquêtes criminelles, dont 173 meurtres, 414 agressions sexuelles, 57 tentatives de meurtre et 333 vols à main armée. En bref, en quatre ans et demi d'existence, la Banque nationale de données génétiques a contribué sensiblement à rendre le Canada plus sûr.

Je signale, car on ne s'en rend pas toujours compte, que le projet de loi non seulement renforce la sécurité des Canadiens en étendant considérablement la portée de la législation sur l'ADN, mais aide aussi à exonérer les personnes condamnées à tort. Comme je l'ai appris dans le cadre de mon propre travail relativement aux demandes de contrôle judiciaire émanant de personnes déclarées coupables à tort, les éléments de preuve provenant de l'analyse de l'ADN ont joué un rôle important dans la détermination qu'une erreur judiciaire avait probablement été commise.

Recently, in the case of James Driskell in Winnipeg, Manitoba, convicted of murder in 1990, I was able to determine that a miscarriage of justice likely occurred in this case, quash the conviction and order a new trial because DNA evidence in 2002, 12 years after the initial conviction, demonstrated that the allegedly forensic evidence that connected the victim to the accused had been mistaken. One can see here the value, in that sense, of exonerating the innocent as well.

Canada's DNA data bank legislation was enacted in December 1998 and came into force on June 30, 2000. The legislation has been validated by the courts and the DNA data bank has successfully withstood dozens of constitutional challenges at the trial level and in appellate courts across this country.

[Translation]

The government proposed a limited number of amendments to the DNA data bank legislation in bill C-13 because it believes it is necessary to respond to a number of pressing issues that have been identified by the provincial attorneys general and by the commissioner of the RCMP who manages the National DNA Data Bank located here in Ottawa.

Bill C-13 does not respond to every possible concern that has been voiced with regard to DNA as an investigative tool. There will be an opportunity to consider more ambitious reform during a comprehensive parliamentary review of the entire DNA regime which is anticipated to occur lately in 2005.

[English]

I am delighted to have my officials with me, Michael Zigayer, the senior counsel in the Criminal Law Policy Section, and Stanley Cohen, senior counsel in the human rights law section, both of whom possess the necessary experience and indeed expertise to respond to those questions, something that I would not be able to do on this particular subject matter. In order to allow you appropriate time for questions, I will limit my remarks to the more significant effects of Bill C-13.

First, it extends the scope of the retroactive provisions of the legislation to cover an additional 4,700 offenders. Second, it creates a new class of "primary designated offence" comprised of the worst offences — those that are the most egregious of the primary designated offences — and requires a court to make a DNA data bank order where an offender is convicted of such an offence. Third, it expands the definition of "secondary designated offence" to bring more offenders into the scheme. Fourth, it allows courts to make DNA data bank orders against a person who has been found not only to have committed a designated offence but also to be not criminally responsible on the grounds of mental disorder.

Récemment, dans l'affaire de James Driskell, à Winnipeg (Manitoba), reconnu coupable de meurtre en 1990, j'ai été en mesure de déterminer qu'une erreur judiciaire avait probablement été commise dans cette affaire; j'ai donc cassé la condamnation et ordonné un nouveau procès parce que la preuve fondée sur l'analyse de l'ADN a permis de démontrer en 2002, soit 12 ans après la condamnation initiale, que la preuve médico-légale établissant un lien entre la victime et l'accusé était erronée. Comme on peut le voir, l'ADN est également un atout précieux pour exonérer les innocents.

La législation canadienne régissant la banque de données génétiques a été adoptée en décembre 1998 et est entrée en vigueur le 30 juin 2000. La loi a été validée par les tribunaux et la banque de données génétiques a résisté à des dizaines de contestations constitutionnelles au niveau des tribunaux de première instance et des cours d'appel un peu partout au Canada.

[Français]

Le gouvernement propose dans le projet de loi C-13 une série de modifications aux mesures législatives sur la banque nationale de données génétiques parce qu'à notre avis, il est nécessaire de répondre à plusieurs questions urgentes cernées par les procureurs généraux des provinces et par le commissaire de la GRC, qui est chargé de gérer la banque nationale de données génétiques sise à Ottawa.

Le projet de loi C-13 ne répond pas à toutes les inquiétudes susceptibles d'avoir été soulevées concernant les empreintes génétiques comme outil d'enquête. Nous aurons l'occasion d'envisager des réformes plus générales au cours de l'examen parlementaire de l'ensemble du régime applicable aux empreintes génétiques, lequel devrait avoir lieu plus tard en 2005.

[Traduction]

Je suis heureux d'être accompagné de mes collaborateurs, notamment Michael Zigayer, qui est avocat-conseil à la Section de la politique en matière de droit pénal, et Stanley Cohen, avocat général principal à la section des droits de la personne, qui possèdent tous deux l'expérience nécessaire et l'expertise voulue pour répondre aux questions, ce que je ne serais pas en mesure de faire sur ce sujet en particulier. Pour vous donner amplement de temps pour poser des questions, je vais limiter mon allocution aux aspects les plus importants du projet de loi C-13.

Premièrement, il étend la portée des dispositions rétroactives de la loi qui s'appliquent maintenant à 4 700 contrevenants de plus. Deuxièmement, il crée une nouvelle catégorie d'« infraction primaire » comprenant les pires infractions parmi les infractions désignées à ce titre et exige qu'un tribunal rende une ordonnance de prélèvement pour inclusion du profil d'identification génétique dans la banque de données génétiques à l'égard de toute personne qui a commis une telle infraction. Troisièmement, il étend la portée de la définition de « infraction secondaire » pour y englober davantage d'infractions. Quatrièmement, il permet aux tribunaux de prononcer une ordonnance de prélèvement pour inclusion dans la banque de données génétiques à l'encontre d'une personne qui a commis une infraction désignée mais qui a été déclarée non coupable pour cause de troubles mentaux.

If Bill C-13 is adopted, there will be far more entries in the National DNA Data Bank, which will undoubtedly lead to more matches between convicted offenders whose DNA profile is in the data bank and DNA found at crime scenes. Such a match would identify a suspect and focus the police investigation. It is circumstantial evidence that places the person at the scene of the crime. In some cases, there may be an innocent explanation for the person's presence. However, in many cases, the DNA evidence is the crucial piece of the puzzle in solving an otherwise cold case. Before I discuss each of these changes, I wish to remind honourable senators that the procedural safeguards in the DNA data bank legislation that provide vital protections for the genetic privacy of the offenders are not affected by Bill C-13.

I will begin with the first significant change: extending the scope of the retroactive provisions. When the DNA legislation was enacted in 1998, Parliament decided that a person would be eligible only if that person were a dangerous offender or had committed two murders or two serious sexual offences at different times and was still under sentence. Inclusion, in other words, was not automatic. The Crown had to apply to a Provincial Court judge, who had the discretion to make or to deny the order. These procedural provisions are not changed by Bill C-13. Rather, Bill C-13 expands the retroactive scheme by making a person convicted of one murder or one sexual offence or one manslaughter before June 30, 2000, and who is still under sentence at the time of the application, eligible for the retroactive scheme. As well, the bill would include now repealed sexual offences, such as indecent assault male, indecent assault female and gross indecency in the list of designated sexual offences under this retroactive scheme.

In all, the changes, as I indicated, will make some 4,700 offenders now eligible for the retroactive scheme. Correctional Service Canada will identify the offenders and provincial prosecutors will have to review the case files to determine whether they wish to make an application.

With respect to the Charter, as a general rule, section 11(i) indicates that if an individual has been found guilty of an offence and punished for it, he or she should not be punished a second time. The point is that the Charter is not involved in this proposal because, arguably, this is not a second punishment but rather a consequence of the conviction and what might be called an ancillary aspect of the sentence originally

Si le projet de loi C-13 est adopté, il y aura beaucoup plus d'inclusion dans la Banque nationale de données génétiques, ce qui permettra sans nul doute d'établir un plus grand nombre de correspondances entre des délinquants reconnus coupables dont le profil génétique se trouve dans la banque et de l'ADN prélevé sur des scènes de crime. Une telle correspondance permet d'identifier un suspect et de circonscrire l'enquête policière. C'est une preuve circonstancielle qui permet de démontrer la présence d'une personne sur la scène du crime. Dans certains cas, la présence de la personne peut s'expliquer par des raisons valables. Cependant, bien souvent, la preuve provenant de l'analyse de l'ADN est la pièce cruciale du casse-tête permettant de résoudre une affaire autrement sans issue. Avant de discuter de chacun de ces changements, je veux rappeler aux honorables sénateurs que les garanties procédurales prévues dans la législation sur la banque de données génétiques et garantissant une protection essentielle quant au caractère confidentiel des données génétiques des délinquants ne sont nullement remises en cause par le projet de loi C-13.

Je vais commencer par le premier changement important : étendre la portée des dispositions rétroactives. Quant la Loi sur la banque de données génétiques a été adoptée en 1998, le Parlement a décidé qu'une personne serait admissible à l'inclusion dans la banque seulement si cette personne était un délinquant dangereux ou avait commis deux meurtres ou deux infractions sexuelles graves à des moments différents et n'avait pas terminé de purger sa peine. Autrement dit, l'inclusion n'était pas automatique. Le procureur devait en faire la demande à un juge d'une cour provinciale qui avait la discrétion d'accorder ou de refuser l'ordonnance. Ces dispositions procédurales ne sont pas modifiées par le projet de loi C-13. Au lieu de cela, le projet de loi C-13 étend la portée des dispositions rétroactives en y englobant toute personne reconnue coupable d'un meurtre ou d'une infraction sexuelle ou d'un homicide involontaire avant le 30 juin 2000 et qui purge encore sa peine au moment de la demande. De plus, le projet de loi ajoute à la liste des infractions sexuelles désignées dans le cadre de ces dispositions rétroactives certaines infractions sexuelles qui sont maintenant abrogées, notamment l'attentat à la pudeur contre une personne du sexe masculin, l'attentat à la pudeur contre une personne du sexe féminin et la grossière indécence.

Au total, comme je l'ai dit, les changements vont ajouter environ 4 700 délinquants à la liste des personnes visées par les dispositions rétroactives. Service correctionnel Canada va identifier les délinquants visés et les procureurs provinciaux devront passer en revue les dossiers afin de déterminer s'ils souhaitent présenter une demande.

Pour ce qui est de la Charte, en règle générale, l'alinéa 11*i*) indique qu'une personne qui a été trouvée coupable d'une infraction et punie en conséquence ne doit pas être punie une deuxième fois. Ce qu'il faut retenir, c'est que la Charte n'est pas mise en cause dans cette proposition parce que l'on peut soutenir qu'il ne s'agit pas d'un deuxième châtimement, mais plutôt d'une conséquence de la condamnation; c'est ce que l'on pourrait

imposed. Indeed, this interpretation was recently confirmed by the Ontario Court of Appeal in the *Jackpine* case.

That brings me to the second major change: creating a new class of “primary designated offence” and requiring a court to make a DNA data bank order where an offender is convicted of such an offence. The current legislation provides for some limited judicial discretion in the case of primary designated offences. This was originally done in 1998 after an assessment of prevailing judicial attitudes and jurisprudence in order to ensure the constitutionality of the provision. Legal authorities at that time indicated that in cases of search and seizure, a form of residual discretion is required to address those particular cases where it would not be appropriate to make a DNA order. The criteria for exercising such discretion were deliberately made extremely stringent and the burden of proof was placed on the accused to demonstrate that the impact on the person’s privacy and security of the person is “grossly disproportionate to the public interest in the protection of society and the proper administration of justice.”

The proposed amendment would remove judicial discretion and would make the taking of a sample mandatory upon conviction for a very narrow category of particularly serious offences. The removal of judicial discretion will understandably strike some observers as problematic when the state is effecting a seizure of bodily substances from an individual, even one who has just been convicted of a criminal offence.

In order to take account of the various factors affecting the balancing of the two competing interests, that of the individual to privacy and those of the state to safeguard society as a whole, the general rule has been that the authorizing judge must be empowered to consider all the circumstances. No set of criteria will always be determinative or sufficient to override the right of the individual to privacy. It was thought that a sufficient degree of flexibility should be accorded to the authorizing officer in order that justice be done. For reasons that are not entirely clear, however, fewer DNA data bank orders have been issued for persons convicted of primary designated offences than were reasonably anticipated when the legislation was enacted and, as a result, important information was not finding its way into the National DNA Data Bank, NDDb. This is obviously an undesirable state of affairs that should not continue in the interests of public safety, among other interests. Consequently, we have agreed to an amendment that makes the taking of a sample from these worst case offenders virtually automatic upon conviction.

appeler un aspect accessoire de la peine infligée au départ. En fait, cette interprétation a été confirmée récemment par la Cour d’appel de l’Ontario dans l’affaire *Jackpine*.

Cela m’amène au deuxième changement important : la création d’une nouvelle catégorie « d’infraction primaire » et l’exigence qu’un tribunal rende une ordonnance d’inclusion dans la banque de données génétique lorsqu’un délinquant est reconnu coupable d’une telle infraction. La loi actuelle prévoit un certain pouvoir judiciaire discrétionnaire limité lorsque des infractions primaires désignées sont perpétrées. Cette disposition avait été établie à l’origine en 1998 à la suite d’une évaluation de l’attitude généralement adoptée par la magistrature et d’une évaluation de la jurisprudence afin de garantir la constitutionnalité de la disposition. À l’époque, les juristes experts avaient indiqué qu’en cas de perquisition et de saisie, il fallait une certaine forme de discrétion résiduelle pour les cas particuliers où il ne conviendrait pas de rendre une ordonnance de prélèvement de matériel génétique. Les critères pour l’exercice de cette discrétion ont été délibérément rendus extrêmement rigoureux et il a été décidé qu’il incomberait à l’accusé d’établir que l’ordonnance aurait à son égard « un effet nettement démesuré par rapport à l’intérêt qu’elle présente, pour la protection de la société au moyen d’enquêtes efficaces sur les crimes ».

La modification proposée supprimerait la discrétion judiciaire et rendrait le prélèvement d’un échantillon obligatoire pour toute personne reconnue coupable d’une catégorie très restreinte d’infractions particulièrement graves. La suppression de la discrétion judiciaire sera perçue comme problématique par certains observateurs, ce qui est compréhensible puisque l’État se trouve à effectuer une saisie de substances corporelles sur une personne, même s’il s’agit d’une personne que l’on vient de trouver coupable d’une infraction criminelle.

Afin de tenir compte des divers facteurs qui entrent en jeu et de mettre dans la balance les deux intérêts conflictuels, celui du droit à la vie privée de la personne et celui de l’État d’assurer la sécurité de la société, il a été décidé que la règle générale serait que le juge qui est chargé d’autoriser le prélèvement serait habilité à prendre en compte l’ensemble des circonstances. Aucun critère ne sera jamais suffisamment rigoureux pour permettre de déroger au droit d’une personne au respect de sa vie privée. On avait pensé qu’il fallait accorder une assez grande latitude à la personne chargée de donner l’autorisation afin que justice soit faite. Cependant, pour des raisons qui ne sont pas tout à fait claires, les ordonnances de prélèvement de données génétiques rendues à l’encontre de personnes trouvées coupables d’infractions primaires désignées ont été moins nombreuses que l’on pouvait raisonnablement le prévoir au moment de l’adoption de la loi. En conséquence, des renseignements jugés importants n’étaient pas versés dans la Banque nationale de données génétiques. Il s’agit manifestement d’une situation regrettable qui ne doit pas se perpétuer, dans l’intérêt de la sécurité publique, entre autres intérêts. Par conséquent, nous avons donné notre accord à une proposition d’amendement qui rendrait le prélèvement d’un échantillon de l’empreinte génétique des pires délinquants quasi automatique au moment de leur condamnation.

While such an amendment may invite a Charter challenge, it is capable of a sound constitutional defence based upon reason and credible arguments. Ultimately, it is our view that the state interest in crime solution and crime prevention, which is advanced by better and more accurate identification of offenders, including the elimination of suspects, outweighs the intrusion upon the individual's liberty and security of the person's interest occasioned by the taking of the DNA sample in this very narrow and stringent category of cases.

That brings me to the third major change: expanding the definition of "secondary designated offences." The definition of "secondary designated offence" is amended significantly in the proposed legislation. It will be possible for the Crown to ask the court to make a DNA data bank order in respect of a person convicted of any offence that is punishable by imprisonment for five or more years and that has been prosecuted by indictment. Similarly, it will be possible for the Crown to ask the court to make a DNA data bank order in respect of a person convicted of an offence under the Controlled Drugs and Substances Act that is punishable by imprisonment for five or more years and that is prosecuted by indictment.

This brings me to the last major change: DNA data bank orders against a person who has been found to have committed a designated offence but also found not criminally responsible on account of mental disorder. The inclusion of those found not criminally responsible in the scheme responds to the fact that these persons have committed very serious acts but clearly cannot be convicted because of their mental state. They may have been involved in other such acts in the past and their inclusion in the DNA data bank may solve cold cases. They may also be involved in such acts in the future. However, their special status is recognized by insuring that in all cases, including that of primary designated offences, the Crown must make application and the Crown has the onus of convincing the judge to make the order.

I would also like to mention that Bill C-13 adds Internet luring of a child, uttering threats, criminal harassment and "criminal organization" offences to the list of designated offences. I believe honourable senators will agree that such serious offences should be subject to the DNA data bank legislation. In conclusion, honourable senators, I would like to underscore that the current DNA legal regime has survived Charter challenge and attempts at invalidation, due in large measure to the obvious restraint that went into its design and the careful tailoring of means to objectives that the statute evinces.

Une telle modification risque de donner lieu à une contestation fondée sur la Charte, mais il est possible de résister à une telle contestation en offrant une solide défense constitutionnelle fondée sur la raison et des arguments crédibles. En bout de ligne, nous sommes d'avis que l'intérêt de l'État relativement à la détection des criminels et à la prévention du crime, intérêt qui serait mieux servi par une identification plus précise des délinquants, et aussi l'élimination des suspects, l'emporte sur l'ingérence dans la liberté individuelle et la défense des intérêts d'une personne occasionnée par le prélèvement d'un échantillon d'ADN dans cette catégorie très étroitement et rigoureusement définie d'infraction.

Cela m'amène au troisième changement majeur : étendre la définition « d'infraction secondaire ». La définition « d'infraction secondaire » est modifiée en profondeur dans la mesure proposée. Il sera possible pour la Couronne de demander à un tribunal de rendre une ordonnance de prélèvement pour inclusion dans la banque de données génétiques à l'égard d'une personne trouvée coupable de toute infraction passible de cinq ans de prison ou plus et qui a été poursuivie par voie de mise en accusation. De même, il sera possible pour la Couronne de demander à la cour de rendre une ordonnance de prélèvement pour inclusion dans la banque de données génétiques à l'égard d'une personne reconnue coupable d'une infraction aux termes de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et passible de cinq ans de prison ou plus et qui a été poursuivie par voie de mise en accusation.

Cela m'amène au dernier changement important : les ordonnances de prélèvement pour inclusion dans la banque de données génétiques à l'égard d'une personne qui a été trouvée coupable d'avoir commis une infraction désignée mais qui a été déclarée non criminellement responsable pour cause de troubles mentaux. L'inclusion des personnes qui font l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle tient au fait que ces personnes ont commis des infractions très graves mais ne peuvent pas être reconnues coupables à cause de leurs troubles mentaux. Ils peuvent avoir perpétré d'autres agressions semblables dans le passé et leur inclusion dans la banque de données génétiques peut résoudre des affaires qui avaient été classées. Ils peuvent aussi perpétrer de tels actes à l'avenir. Cependant, leur situation spéciale est prise en compte du fait que l'on garantit que dans tous les cas, y compris les personnes trouvées coupables d'infractions primaires, la Couronne doit présenter une demande et il lui incombe de convaincre le juge de rendre l'ordonnance.

Je voudrais aussi mentionner que le projet de loi C-13 ajoute à la liste des infractions désignées la corruption d'enfants au moyen de l'Internet, le fait de proférer des menaces, le harcèlement criminel et l'appartenance à une organisation criminelle. Je crois que les sénateurs conviendront que des infractions aussi graves doivent être assujetties à la législation régissant la banque de données génétiques. En conclusion, honorables sénateurs, je voudrais vous rappeler que le régime juridique qui régit actuellement l'identification par les empreintes génétiques a survécu à des contestations fondées sur la Charte et à des tentatives visant à le faire invalider, en grande partie grâce à la modération qui a manifestement présidé à sa conception et à l'étroite correspondance entre les moyens et les fins recherchées par la loi.

We appreciate that a change in the design structure and variance from the general approach adopted earlier does open the legislation to pressure tactics. The move to a scheme that employs, in part, a generic definition based on the criteria of offence characterization — indictable offences — and sentence length, with five years as the cut-off point, represents a significant divergence from the original policy and design principles of the scheme.

It bears noting, however — and I regard this as a significant point in appreciating this issue — that the choice of a five-year cut-off has constitutional significance, and in my view, is superior in terms of Charter consistency to a two-year dividing line. Five years is not only a recognized borderline in terms of specifying the seriousness of the offence, it is also the point of demarcation that the Charter specifies in terms of entitlement to the extra procedural protection that trial by jury confers. In my view, while it may invite a new Charter challenge, we believe that for the same reasons as before, and with respect to the application of proportionality principles, the courts will once again validate the scheme.

I will now turn it over to the Parliamentary Secretary to the Honourable Minister of Public Safety.

The Honourable Roy Cullen, Parliamentary Secretary to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness: Honourable senators, the Minister of Justice has described to you the important changes that this bill proposes to the Criminal Code and the partner provisions in the National Defence Act. These changes will make a significant contribution to public safety in Canada, but the changes to the code and the act for the DNA sampling of convicted offenders are only as effective as the operation of the National DNA Data Bank, or NDDB.

The NDDB has been in operation now for almost five years, and five very successful years at that. Already, over 3,300 criminal investigations have been assisted because the data bank was able to connect a convicted offender to an unsolved crime scene. In over 400 more cases, they have shown a link between two or more unsolved crime scenes, giving investigators new leads. This is a tremendous achievement in a short space of time and a tribute to the professionalism and expertise of the scientific staff both at the data bank and at the regional forensic laboratories, RCMP and provincial, who make the system work. They are helping our law enforcement agencies bring offenders to justice in some of the most serious and violent crimes that we know.

Nous nous rendons bien compte qu'un changement dans la configuration de la loi et le fait que l'on s'écarte de l'approche générale adoptée antérieurement ouvrent la porte à des pressions contre l'adoption de cette mesure législative. L'adoption d'un régime qui recourt d'une part à une définition générale fondée sur les critères de caractérisation de l'infraction, notamment les actes criminels, et la durée de la peine, cinq ans de prison étant le seuil minimum retenu, représente une différence importante par rapport à la politique originellement retenue et aux principes du régime antérieur.

Il vaut toutefois la peine de signaler — et cela m'apparaît un élément important pour bien comprendre cette problématique — que le choix d'une peine de cinq ans de prison a une portée constitutionnelle et, à mon avis, c'est un seuil supérieur en termes de conformité à la Charte par rapport à une peine de deux ans de prison. Non seulement une peine de cinq ans est reconnue comme un seuil marquant pour caractériser la gravité de l'infraction, mais c'est aussi la ligne de démarcation établie par la Charte relativement au droit à la protection supplémentaire sur le plan de la procédure que confère un procès par jury. À mon avis, même si cela peut ouvrir la porte à une nouvelle contestation fondée sur la Charte, nous sommes convaincus que, pour les mêmes raisons qu'auparavant, et dans l'esprit de l'application des principes de proportionnalité, les tribunaux vont encore une fois valider le régime.

Je cède maintenant la parole au secrétaire parlementaire du ministre de la Sécurité publique.

L'honorable Roy Cullen, secrétaire parlementaire du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile : Honorables sénateurs, le ministre de la Justice vous a décrit les changements importants que ce projet de loi propose d'apporter au Code criminel et aux dispositions connexes de la Loi sur la défense nationale. Ces changements contribueront sensiblement à renforcer la sécurité publique au Canada, mais les changements au code et à la loi relativement au prélèvement d'échantillons d'ADN des délinquants reconnus coupables ne seront efficaces que dans la mesure où la Banque nationale de données génétiques sera bien administrée.

La Banque nationale de données génétiques existe maintenant depuis près de cinq ans et ces cinq années ont été un éclatant succès. Déjà, la banque de données a aidé puissamment dans plus de 3 300 enquêtes criminelles parce que l'on a été en mesure d'établir un lien entre un délinquant reconnu coupable et un crime non élucidé. Dans plus de 400 autres affaires, on a établi un lien entre deux ou plusieurs scènes de crimes non élucidés, donnant ainsi de nouveaux indices aux enquêteurs. C'est une extraordinaire réussite en une brève période et cela témoigne du professionnalisme et de la grande compétence du personnel scientifique autant à la banque de données que dans les laboratoires médico-légaux régionaux de la GRC et des polices provinciales qui ont permis au système de bien fonctionner. Ce personnel aide nos services d'application de la loi à traduire les délinquants devant la justice dans certaines affaires de crimes parmi les plus graves et les plus violents que nous connaissons.

[Translation]

The amendments that have been explained by the Minister of Justice cannot but improve the performance.

[English]

In the five years since the data bank started operations, we have learned something about how these operations could be made more effective and efficient. Bill C-13 also, therefore, contains some important changes to data bank rules and procedures. I should like to explain why they are so important.

First, there is an issue over what we have come to call facially defective orders. Soon after the data bank opened on June 30, 2000, staff there began to notice that, in a small number of cases, the court order under which a DNA sample had been taken from a convicted offender did not appear to relate to a designated offence. These cases have continued to occur, and the data bank is now holding on to almost 600 orders and related samples. I should point out that is in relation to a total of 77,000 orders, and that is less than 1 per cent, which compares quite favourably to other jurisdictions. Just to be clear, this means that almost

600 convicted offenders have had DNA samples taken in situations where this may not have been properly authorized. The samples have not been analyzed and are being held securely. Their privacy is not in jeopardy, but the situation needs to be corrected.

[Translation]

It is a situation that no one had anticipated when the original legislation was implemented. We do not know exactly why it is so. There may be several reasons.

[English]

In some cases, there may have been a simple clerical error, such as when the order was being written up the wrong offence number was recorded on the form. In other cases, an offender may have been convicted on several counts and a non-designated offence is shown on the order instead of an eligible designated offence for which that person was also convicted, essentially another clerical error. There may have been also cases where an order really has been made in respect of a non-designated offence.

Whatever the cause of the defective order in any particular case, under the rules contained in the DNA Identification Act, the data bank is not allowed either to analyze or to destroy the samples. It can only store them, and apart from notifying the police that no further action can be taken, the samples remain in limbo.

[Français]

Les changements qui ont été expliqués par le ministre de la Justice ne peuvent qu'améliorer la performance.

[Traduction]

Depuis cinq ans que la banque de données est opérationnelle, nous avons appris comment rendre son fonctionnement plus efficient et efficace. Par conséquent, le projet de loi C-13 renferme aussi d'importants changements aux règles et procédures de la banque de données. Je devrais sans doute vous expliquer pourquoi ces changements sont tellement importants.

Premièrement, il existe un problème concernant ce que nous appelons les ordonnances entachées d'irrégularité. Peu après l'ouverture de la banque de données le 30 juin 2000, le personnel a commencé à se rendre compte que, dans un petit nombre de cas, l'ordonnance du tribunal en vertu de laquelle on avait prélevé des substances corporelles auprès d'un condamné ne semblait pas être liée à une infraction désignée. De tels cas ont continué à survenir, et la banque de données a maintenant en sa possession près de 600 ordonnances ainsi que les empreintes génétiques correspondantes. Je tiens à signaler que sur un total de 77 000 ordonnances, cela représente moins de 1 p. 100, ce qui se compare plutôt favorablement à la situation ailleurs. Pour que tout soit clair, cela signifie qu'on a prélevé les empreintes génétiques de près de 600 condamnés alors que cela n'avait pas été autorisé en bonne et due forme. Les empreintes génétiques en question n'ont pas été analysées et sont gardées en sécurité. Leur caractère confidentiel n'est pas compromis, mais il faut corriger la situation.

[Français]

C'est une situation que personne n'avait anticipée quand la législation originale a été mise en vigueur. Nous ne savons pas exactement pourquoi cela se passe. Il se peut qu'il y ait plusieurs raisons.

[Traduction]

Dans certains cas, il peut s'agir d'une simple erreur d'écriture, par exemple lorsque le mauvais numéro d'infraction a été inscrit sur la formule d'ordonnance. Dans d'autres cas, un contrevenant peut avoir été reconnu coupable de plusieurs infractions et une infraction non désignée peut apparaître sur l'ordonnance au lieu d'une infraction désignée admissible pour laquelle l'intéressé aurait aussi été condamné; essentiellement, c'est un autre type d'erreur d'écriture. Il peut aussi y avoir des cas où une ordonnance a vraiment été rendue à l'égard d'une infraction non désignée.

Quelle que soit la cause d'une ordonnance irrégulière dans un cas particulier, aux termes des règles figurant dans la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques, la banque de données n'est pas autorisée à analyser ou à détruire les empreintes. Elle peut uniquement les entreposer, et hormis qu'elle doit signaler à la police qu'aucune autre mesure ne peut être prise, les échantillons demeurent en suspens.

At clause 16, Bill C-13 proposes a procedure whereby the data bank can take action both on the accumulated cases and on any new cases that emerge by following up with the relevant provincial Attorney General or the director of military prosecutions, as appropriate. If, after making his own inquiries, including court proceedings if necessary, the Attorney General confirms that the original order is valid, or if he sends the data bank a corrected order, the sample already being held will be analyzed and entered into the convicted offender index. However, if neither of these things happens within the specified time period, or if the Attorney General sends the data bank a new court order quashing the first one, the sample will be destroyed. The privacy of the convicted offender will be preserved, and the data bank will have a significant and unnecessary burden removed.

All this underlines, honourable senators, the importance of education and training on the proper application and extent of this complex and still quite new legislation for all those who are charged with applying it. This will be part of a planned implementation process for Bill C-13, but we need to fix the legislation itself, too, to make it as clear as possible.

The second area of importance for the data bank's operations is in clause 17 of this bill. It actually came to light only after Bill C-13 was introduced last fall, another consequence of practical experience of operating the scheme. It was the subject of amendments introduced by the government on May 5. These reflect operational and scientific realities that the DNA Identification Act does not capture.

Madam Chairman, the first part of this relates to what are known as "moderate matches." This is rather complicated and I hope I can explain it properly to you. If not, we have the officials who I am sure can mop up later.

As you know, the data bank contains two indices, the convicted offender index and the crime scene index, or the COI and CSI, which are compared against each other to identify links or hits. When a sample is taken from a convicted offender for DNA analysis, it is done under ideal controlled conditions and a complete DNA profile can be obtained, but crime scenes are not pristine. In some cases, forensic scientists are simply not able to derive a complete profile from a crime scene sample, for example, because it has been exposed to the elements over time or because it contains a mixture of bodily samples, perhaps from multiple offenders or innocent third parties. The data bank only declares a full or complete match between a new crime scene profile and an existing convicted offender or crime scene profile when all the genetic locations chosen for comparison on two profiles are identical.

L'article 16 du projet de loi C-13 propose une procédure. La banque de données peut aviser de l'erreur le procureur général de la province concernée ou le directeur des poursuites militaires, le cas échéant, tant à ce qui a trait aux cas accumulés qu'aux nouveaux cas. Si, après avoir mené sa propre enquête, ce qui peut au besoin englober des poursuites judiciaires, le procureur général confirme la validité de l'ordonnance originale, ou s'il envoie à la banque de données génétiques une version corrigée, les empreintes génétiques qui étaient conservées seront analysées et versées au fichier des condamnés. Toutefois, si aucune de ces mesures n'est prise dans les délais prescrits, ou si le procureur général envoie à la banque de données génétiques une nouvelle ordonnance annulant la première, les empreintes génétiques seront détruites. Les renseignements personnels concernant le condamné seront protégés, et la banque de données sera libérée d'un fardeau considérable et inutile.

Tout cela montre bien, honorables sénateurs, à quel point il est important d'offrir éducation et formation sur la portée et l'application appropriées de cette mesure législative complexe et relativement récente à toutes les personnes chargées de l'appliquer. Cela fera partie du processus de mise en œuvre prévu du projet de loi C-13, mais nous devons aussi modifier la mesure elle-même pour la rendre aussi claire que possible.

Un autre problème important lié au fonctionnement de la banque de données génétiques concerne l'article 17 du projet de loi. Ce problème a fait surface uniquement après la présentation du projet de loi C-13 l'automne dernier, encore là à la suite de l'expérience pratique du fonctionnement prévu. Le 5 mai dernier, le gouvernement a présenté des amendements qui reflètent la réalité opérationnelle et scientifique que la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques ne prend pas en compte.

Madame la présidente, la première partie de mon explication concerne ce que l'on appelle les « correspondances moyennes ». C'est une question plutôt compliquée et j'espère pouvoir vous l'expliquer convenablement. Sinon, nous avons des fonctionnaires qui, j'en suis sûr, pourront combler mes lacunes.

Comme vous le savez, la banque de données génétiques contient deux fichiers, le fichier des condamnés et le fichier de criminalistique, que l'on compare l'un à l'autre pour identifier des liens ou des correspondances. Lorsqu'on prend un prélèvement sur un condamné pour faire l'analyse de ses empreintes génétiques, cela se fait dans des conditions contrôlées idéales et il est possible d'obtenir un profil d'identification génétique complet, mais les scènes de crime ne sont pas parfaites. Dans certains cas, les experts en criminalistique ne sont tout simplement pas capables d'obtenir un profil d'identification génétique complet à partir d'un prélèvement provenant d'une scène de crime, par exemple, lorsqu'il a été exposé aux éléments depuis un certain temps ou parce qu'il contient un mélange de substances corporelles émanant de nombreux contrevenants ou de tierces parties innocentes. La banque de données génétiques déclare qu'il y a correspondance complète entre un nouveau profil tiré d'une scène de crime et un profil existant du condamné ou d'une scène de crime antérieure lorsque tous les points de comparaison génétique des deux profils sont identiques.

When a crime scene profile is in itself incomplete, the comparison with those already contained in the COI and CSI is less discriminating, and it cannot produce a complete match. Instead of only one suspect being identified, there might be several potential matches of individuals who cannot be excluded as the donor, or potential links with several different crime scenes. These less discriminating matches are described as moderate matches.

Madam Chairman and senators, in order to assist criminal investigations as best they can, the data bank had developed the practice of conferring with forensic scientists at the laboratories that generated the crime scene profile or profiles involved in these moderate match cases in an effort to try to narrow down the number of potential matches by discussing the scientific and technical detail of the DNA analysis results. Narrowing down the number of potential matches in this way helps the police to focus their investigations, making best use of their resources. To assist these discussions, the relevant DNA profiles were shared between all the relevant laboratories. Toward the end of last year, the data bank realized that this sharing of profiles for scientific discussion was in fact caught by the more general prohibition in the act on the communication of profiles outside the data bank. The procedures were stopped immediately and the moderate match cases were held in abeyance, with no match results being issued.

An interim administrative solution has been implemented to enable discussions to take place without actually sharing the profile, which is nothing more than a series of numbers with no identifying personal information, but this is burdensome on busy scientists and not a very efficient use of their resources.

Madam Chairman, in the interests of the effective investigation of the serious criminal offences involved, it is vital that we amend the legislation to make absolutely clear that the data bank may, in these cases, share and discuss the relevant DNA profiles with the other scientists involved. At the same time, we need to reinforce Parliament's intention to create a DNA data bank, the establishment of a convicted offender's index and crime scene index, which can fully talk to each other and make matches between DNA profiles to support police investigation and the prosecution of serious crimes; and, let it not be forgotten, to exonerate individuals and eliminate them from police investigations.

The act is currently very specific on the subject of the convicted offenders' index but makes little mention of the crime scene index and the detail of the cross-checking that needs to happen if the whole system is to be fully effective. Bill C-13 will make all of this absolutely clear. Let me make it absolutely clear that this is in no

Lorsque le profil tiré d'une scène de crime est incomplet en soi, la comparaison avec des profils déjà contenus dans le fichier des condamnés et le fichier de criminalistique est moins discriminante et ne peut produire une correspondance complète. Au lieu qu'un seul suspect soit identifié, il se peut qu'il y ait des correspondances potentielles concernant plusieurs individus qui ne peuvent être exclus en tant que donneurs ou qu'il y ait des liens possibles avec plusieurs scènes de crime différentes. Ce sont ces correspondances moins discriminantes que l'on appelle des correspondances modérées.

Madame la présidente et sénateurs, pour appuyer de façon optimale les enquêtes criminelles, la banque de données génétiques a pris l'habitude de consulter les experts en criminalistique des laboratoires qui ont produit le ou les profils de scènes de crime ayant donné lieu à des correspondances modérées, dans un effort pour essayer de réduire le nombre de correspondances potentielles en discutant des détails techniques et scientifiques des résultats de l'analyse de l'identification génétique. Le fait de réduire le nombre de correspondances potentielles de cette façon aide les services de police à cibler leurs enquêtes et à utiliser leurs ressources de façon optimale. Pour faciliter ces discussions, tous les laboratoires concernés partageaient les profils d'identification génétique pertinents. Vers la fin de l'année dernière, la banque de données génétiques s'est rendue compte que ce partage des profils à des fins de discussion scientifique était en fait visé par l'interdiction générale prévue dans la loi concernant la communication des profils à l'extérieur de la banque de données. Les procédures ont été arrêtées immédiatement et les cas de correspondance modérée ont été laissés en suspens et aucun résultat concernant les correspondances n'a été divulgué.

Une solution administrative provisoire a été adoptée pour permettre la tenue de ces discussions sans que le profil, qui n'est rien d'autre qu'une série de chiffres qui ne sont pas assortis de renseignements signalétiques personnels, soit partagé, mais c'est fastidieux pour les chercheurs, qui sont très occupés et ce n'est pas là une utilisation très efficace de leurs ressources.

Madame la présidente, pour être en mesure de mener une enquête efficace sur les infractions criminelles graves concernées, il est crucial de modifier la loi pour qu'il soit absolument clair que la banque de données génétiques peut, en pareil cas, partager les profils d'identification génétique pertinents avec d'autres experts concernés, et en discuter avec eux. Parallèlement, nous devons exprimer plus vigoureusement l'intention du Parlement de créer une banque de données génétiques, de constituer un fichier des condamnés et un fichier de criminalistique qui peuvent tous se consulter et relever des correspondances entre les profils d'identification génétique pour appuyer les enquêtes des autorités policières et pouvoir poursuivre en justice les perpétrateurs de crimes graves et aussi, ne l'oublions pas, pour exonérer des individus et les éliminer des enquêtes policières.

En ce moment, la loi est très spécifique en ce qui concerne le fichier des condamnés, mais elle ne fait guère mention du fichier de criminalistique et des contre-vérifications détaillées auxquelles il faut absolument procéder si l'on veut que le système dans son ensemble soit vraiment efficace. Le projet de loi C-13 rendra tout

way an attempt to subvert the act's careful protections on the privacy of personal genetic information. These will very explicitly be maintained.

As the Minister of Justice has mentioned, a full parliamentary review of the entire scheme, including the amendments contained in Bill C-13, if they are enacted, is expected to begin later this year. All of those amendments can be reviewed again at that time.

[Translation]

Mr. Cullen: Following the review, other changes might be proposed, but in the meantime, I believe that we can bring immediate improvements to the existing system with the changes that I am announcing to you today.

[English]

The data bank has already proven beyond doubt the value of this leading-edge science in helping law enforcement stay ahead of criminals. We need to ensure that it continues to be a highly effective crime-solving tool and that the founding legislation is as clear and as unambiguous as we can make it.

[Translation]

I would like to underline my support to Bill C-13 by telling you that it will contribute significantly to the public safety of Canadian men and women.

The Chairman: We know that the bill proposes significant changes to the list of primary designated offenses. You mentioned earlier the adding of all child pornography offenses. As well, the bill amends to a lesser degree a list of secondary designated offenses by adding to it, for example, criminal harassment. These are important distinctions. In the case of primary offenses, the court only has discretionary power. Please correct me if I am wrong, but the court is required to limit the DNA data bank orders to these lists. Could you tell us more about the nature of the two designated offense categories and the various types of offenses that we could find within each of these lists?

Mr. Cotler: I will share what is being added to the list because I do have a list here. Let me give you a summary of this list. It starts with section 235, murder, and then you have manslaughter, causing bodily harm with intent, assault with a weapon, causing bodily harm, aggravated assault, bodily harm, sexual assault with a weapon, uttering threats, unlawfully causing grievous bodily harm, aggravated sexual assault, kidnapping, living on the avails of prostitution of a person who is under the age of 18, causing bodily harm with a firearm, administering poison or other noxious substance with intent to endanger the life of a person or to cause

cela absolument clair. Permettez-moi de préciser qu'il ne s'agit aucunement d'une tentative pour renverser les protections mûrement réfléchies de la loi en ce qui concerne le caractère confidentiel des renseignements génétiques personnels. Ces protections seront explicitement maintenues.

Comme le ministre de la Justice l'a mentionné, un examen parlementaire exhaustif de l'ensemble du projet, y compris les amendements figurant dans le projet de loi C-13, s'ils sont adoptés, doit avoir lieu plus tard cette année. Tous ces amendements pourront faire l'objet d'un nouvel examen à ce moment-là.

[Français]

M. Cullen : Suite à la révision, il se peut que d'autres changements soient proposés, mais dans l'interim, je crois que nous pouvons améliorer le système actuel immédiatement avec les changements que je dois vous communiquer aujourd'hui.

[Traduction]

La banque de données génétiques a déjà prouvé hors de tout doute à quel point cet instrument scientifique de pointe est précieux pour aider les forces de l'ordre à damer le pion aux criminels. Il faut s'assurer qu'il continue d'être hautement efficace et que sa loi habilitante est aussi claire et dénuée d'ambiguïté que possible.

[Français]

J'aimerais souligner mon appui au projet de loi C-13 en vous assurant qu'il contribuera de façon importante à la sécurité publique des Canadiens et des Canadiennes.

La présidente : Nous savons que le projet de loi propose des modifications importantes à la liste des infractions primaires. Vous avez mentionné tout à l'heure l'ajout de toutes les infractions de pornographie juvénile et il modifie, dans une moindre mesure, la liste des infractions secondaires en y ajoutant, par exemple, le harcèlement criminel. Ces distinctions sont importantes. Dans le cas des infractions primaires, le tribunal ne dispose que d'un pouvoir discrétionnaire. Vous me corrigerez si je fais une erreur, il est tenu de limiter une ordonnance de prélèvement pour inclusion dans la banque de données génétiques. Est-il possible de développer davantage la nature des deux catégories d'infractions désignées et sur les différents types d'infractions que nous serons susceptibles de retrouver dans chacune de ces catégories?

M. Cotler : Je vais partager les additions à l'égard de la liste parce qu'il y a une liste ici. Je vais dresser le sommaire de cette liste. Cela commence avec l'article 235, le meurtre, ensuite vous avez l'homicide involontaire coupable, le fait de causer intentionnellement des lésions corporelles, agressions armées, infliger des lésions corporelles, voies de fait graves, lésion corporelles, agressions sexuelles armées, menaces à une tierce personne ou infliction de lésions corporelles graves, agressions sexuelles graves, enlèvements, vivre des produits de la prostitution d'une personne âgée de moins de 18 ans, le fait de causer

bodily harm, overcoming resistance to commission of offense, robbery, extortion. That is the list in terms of these offenses.

The Chairman: I would like perhaps to deal with another aspect, more technical and mechanical, regarding the implementation of systems for the sampling of bodily substances, after which I will give the floor to members. With Bill C-13, it is expected that there will be a significant increase in the number of the DNA data bank orders. Within a few months, the number of DNA profiles in the data bank will probably go up significantly.

In terms of logistics, in terms of personnel, equipment and funding, do we have in place the required resources to adequately meet the increased demand for the sampling of bodily substances?

Mr. Cotler: I will begin and will then ask Mr. Zigayer to give more details. The RCMP and prosecutors, among others, have asked for these amendments and have asked questions about the resources that will be deployed. The provincial attorneys general have been the first to make this request. I will ask Mr. Zigayer to answer on the issue of resources.

Mr. Michael E. Zigayer, Senior Council, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: We have a situation where the existing resources of the national data bank are not completely utilized. There are not as many court orders as we had anticipated. If there is an increased number of them, the existing resources will be sufficient to meet the demand.

Moreover, I would say that the effect will not be immediate, because it will take some time to implement this legislation. Some sections will take force immediately upon royal assent, but others can be put into force at any time, in consultation with the provincial attorneys general. We believe that it would be important to develop guidelines for crown prosecutors throughout the country. I have already talked with colleagues in British Columbia, in Alberta, in Ontario, in Quebec, in New Brunswick and in Saskatchewan. They are all interested in recreating a committee that we had established in 2000 to facilitate the implementation of this legislation, to make sure that we better understand what the amendments could entail and to make sure that everything is implemented appropriately.

We will now work with the National Judicial Institute to develop documents and material for judges. We had not done so in the past. We do not know the reason why we have not had as many court orders as anticipated. One possibility is the need to have better training for judges. You have understood that more than 600 court orders should not be there. There is something wrong with the court orders.

intentionnellement des lésions corporelles avec fusil ou pistolet, le fait d'administrer une substance délétère avec l'intention de mettre la vie d'une personne en danger ou de lui causer des lésions corporelles, le fait de vaincre la résistance à la perpétration d'une infraction, vol qualifié, extorsion. C'est la liste eu égard à ces offenses.

La présidente : J'aimerais peut-être aborder un autre aspect plus mécanique et technique en ce qui a trait à la mise en oeuvre des systèmes sur le prélèvement des substances corporelles et donner la parole aux membres ensuite. Avec le projet de loi C-13, on s'attend à une augmentation sensible du nombre d'ordonnances de prélèvement. Dans les prochains mois, le nombre d'empreintes génétiques dans la banque de données va sans doute monter en flèche.

Dans la logistique, en ce qui concerne le personnel, l'équipement et le budget, avons-nous en place les ressources nécessaires pour pallier adéquatement la demande accrue de prélèvement de substances corporelles?

M. Cotler : Je vais commencer par répondre et les autres détails viendront de M. Zigayer. La GRC et les procureurs, entre autres, ont demandé ces amendements et ont posé des questions sur les ressources qui seront applicables. Les demandes ont commencé avec les procureurs généraux provinciaux. Je vais demander à M. Zigayer de répondre sur la question des ressources.

M. Michael E. Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada : Nous avons une situation où les ressources actuelles de la banque de données nationales ne sont pas complètement utilisées. Il y a moins d'ordonnances émises par les cours que prévues. S'il y en a plus, les ressources actuelles sont suffisantes pour répondre à la demande.

De plus, je dirais que cela ne sera pas immédiat, parce qu'on va prendre le temps de mettre cette loi en vigueur. Il y a quelques articles qui prévoient une entrée en vigueur immédiate, au moment de la sanction royale, mais d'autres prévoient que cela peut se faire n'importe quand, en consultation avec les procureurs généraux des provinces. Nous croyons qu'il serait important de développer des lignes directrices pour les procureurs de la Couronne au pays. J'ai déjà parlé à des collègues en Colombie-Britannique, en Alberta, en Ontario, au Québec, au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan. Ils sont tous intéressés à remettre sur pied un comité que nous avons établi en 2000 pour faciliter la mise en application de cette loi pour faire mieux comprendre ce que les modifications pourraient apporter et pour s'assurer que cela soit bien mis en application.

Maintenant nous allons travailler avec le National Judicial Institute pour développer des documents, des matériaux pour les juges. Nous ne l'avions pas fait dans le passé. Nous ne connaissons pas la raison pour laquelle nous n'avons pas eu autant d'ordonnances que prévues. Une des possibilités, c'est la nécessité d'avoir une meilleure formation des juges. Vous avez compris que plus de six cents ordonnances ne devraient pas être là. Il y a quelque chose qui cloche avec les ordonnances.

So we could remedy this situation with better training. The Departments of Public Safety and Justice will work together with our provincial colleagues to improve the situation.

[English]

Mr. Cullen: If I can just add to that. When I visited the DNA data bank some months ago, the comment of the officials was there was a lot of capacity and they were concerned that only 50 per cent of the DNA with respect to primary offences was coming. They were quite capable and had the capacity to absorb that. In fact, they wanted the DNA to come to the labs so they could process it.

There is a forensic lab in Edmonton that originally the RCMP was planning to phase out as part of the expenditure review process.

Given some of the anticipated changes if Bill C-13 is enacted and other capacity issues, the decision was made to leave that lab open, so there will be additional capacity there as well.

Senator Kinsella: Let me begin with the comment of Minister Cullen about the review that is to be undertaken toward the end of the year.

First of all, to build on the chair's question about resources, will that review look at the entire issue of resources? Second, does the review have a statutory base? Is this a review that is required by statute? Do you wish to explicate a little about that review?

Mr. Cullen: Yes, the five-year review is statutory.

Senator Kinsella: In both Houses. Conducted by each House?

Senator Milne: Yes.

Senator Kinsella: I understand that when profiles are developed, they are done in groups. I was told groups of 36 or so. It is a kind of bundling of profiles. Is that true?

If that is true, that brings me to clause 18(2) on page 26 of the bill. When the order is made to get rid of a profile, can it be acted upon forthwith or is there a technical problem?

Mr. Zigayer: There are two questions. On the first you are correct. We are only talking now about the National DNA Data Bank operation rather than the crime scene investigation, where it is one case separate from all other cases. At the data bank, in order to develop efficiencies, the RCMP is cutting edge. They are leading the world in the development and use of robotics in the actual analysis of the DNA profile.

Alors on peut corriger cette situation avec une meilleure formation. Les ministères de la Sécurité publique et de la Justice travailleront de concert avec nos collègues provinciaux pour améliorer la situation.

[Traduction]

M. Cullen : J'aimerais ajouter quelque chose. Lorsque j'ai visité la banque de données génétiques il y a quelques mois, ses dirigeants ont mentionné qu'elle disposait d'une énorme capacité mais que, malheureusement, seulement 50 p. 100 des empreintes génétiques liées à des infractions primaires leur étaient envoyées. Ils étaient désireux et capables d'absorber la totalité des empreintes. En fait, ils souhaitaient que tous les profils soient envoyés aux laboratoires pour qu'ils puissent les traiter.

Il existe à Edmonton un laboratoire médico-légal qu'à l'origine la GRC planifiait de fermer graduellement dans le contexte du processus d'examen des dépenses.

En prévision de l'adoption de certains changements proposés au projet de loi C-13 et d'autres problèmes relatifs à la capacité, on a décidé de garder ouvert ce laboratoire, de sorte qu'on pourra compter sur une capacité additionnelle.

Le sénateur Kinsella : Je reviendrai tout d'abord sur le commentaire du ministre Cullen concernant l'examen qui doit être entrepris d'ici la fin de l'année.

Premièrement, pour faire suite aux questions du président concernant les ressources, cet examen abordera-t-il toute la question des ressources? Deuxièmement, cet examen découle-t-il d'une loi? Est-ce un examen qui est requis par la loi? Pourriez-vous nous donner quelques explications au sujet de cet examen?

M. Cullen : Oui. L'examen quinquennal est prévu par la loi.

Le sénateur Kinsella : Dans les deux Chambres. Chaque Chambre en fera un?

Le sénateur Milne : Oui.

Le sénateur Kinsella : Je crois savoir que les profils sont élaborés en groupes de 36 environ, d'après ce qu'on m'a dit. Est-ce vrai?

Si c'est vrai, j'ai une question au sujet du paragraphe 18(2), à la page 26 du projet de loi. Lorsqu'une ordonnance exige l'élimination d'un profil, cela peut-il se faire sans délai ou y a-t-il un problème technique?

M. Zigayer : Vous posez deux questions. Au sujet de la première, vous avez raison. Il est uniquement question du fonctionnement de la Banque nationale de données génétiques et non de l'enquête sur la scène de crime car en l'occurrence un cas est distinct de tous les autres cas. En ce qui concerne la banque de données génétiques, la GRC est à la fine pointe pour ce qui est de produire des gains d'efficacité. La GRC est un chef de file mondial en ce qui concerne la conception et l'utilisation de la robotique dans l'analyse concrète du profil d'identification génétique.

Each of the individual samples has to be prepared by a technician. They can do, I believe, 90 at a time. I am sure I am saying the obvious, but you are welcome to visit the data bank and see the operation at any time. I know I do not have to get Commissioner Zaccardelli's permission to make that offer.

I know the members of the committee have been there. It is an impressive operation.

They are capable of complying with or meeting what is provided for in clause 18 of the bill. It has happened in the past. This is the removal of information or rendering it inaccessible. Suppose an individual is acquitted on appeal. That has happened. I can tell the committee that there has been a case that has taken two or three years to get to the Court of Appeal of Ontario, dealing with the interpretation of one of the sections that was enacted in 1998 and implemented in 2000. The DNA profiles of two previously convicted offenders have to be rendered inaccessible, basically, taken out.

They do not physically take things out. There is a technical reason for this. It has always been described to me as a necklace; if you cut the string, all the pearls will fall off. They render the DNA profile of that person inaccessible. The DNA profile itself will continue to be contained in this collection of DNA profiles, but the address, the actual identifier, will have been removed. It is way too complicated for my lawyer's understanding, but it works and it renders that DNA profile anonymous.

Senator Kinsella: The exact wording that is in Bill C-13 is "Access to information in the convicted offender's index shall be permanently removed without delay if..." and it gives the circumstances.

Mr. Zigayer: Rather than the actual DNA, it is access to it.

Senator Kinsella: Thank you for that clarification. On another topic, some of my colleagues and I are examining the Anti-terrorism Act. I was curious to find out whether a person under preventive detention subject to the Anti-terrorism Act provisions can have DNA samples taken against his or her will.

Mr. Zigayer: No, you have to have a conviction. If that person is being investigated for a particular crime, there is access to the DNA warrant.

Mr. Cotler: The warrant scheme under investigation; you will have to otherwise proceed after conviction.

Senator Kinsella: On the retroactivity clause that came into the bill through work in your House committee, Minister Cotler, let me ask this question first.

Chacun des prélèvements individuels doit être préparé par un technicien. Je crois qu'il est possible d'en préparer 90 à la fois. Je suis sûr que ce que je vous dis va de soi, mais vous êtes les bienvenus en tout temps si vous voulez visiter la banque de données génétiques et en voir le fonctionnement. Je sais que je n'ai pas besoin d'obtenir la permission du commissaire Zaccardelli pour faire cette offre.

Je sais que les membres du comité y sont allés. C'est un établissement impressionnant. C'est toute une entreprise.

La banque est en mesure de respecter les exigences de l'article 18 du projet de loi en ce qui concerne la radiation d'information, l'obligation de la rendre inaccessible. Supposons qu'un individu soit acquitté à la suite d'un appel. C'est déjà arrivé. Je peux vous dire qu'il y a eu un cas qui a mis deux ou trois ans à se rendre à la Cour d'appel de l'Ontario. Il portait sur l'interprétation de l'un des articles adoptés en 1998 et mis en oeuvre en 2000. Les profils d'identification génétique de deux contrevenants qui avaient été antérieurement reconnus coupables ont dû être rendus inaccessibles; autrement dit, il fallait les éliminer.

On ne supprime pas quoi que ce soit physiquement. Il y a à cela une raison technique. On m'a décrit la chose comme un collier; si vous coupez la corde, toutes les perles vont tomber. Les experts rendent inaccessible le profil d'identification génétique de l'intéressé. Le profil proprement dit demeurera dans la collection des profils d'identification génétique, mais l'adresse, l'identificateur, aura été supprimé. C'est beaucoup trop compliqué à comprendre pour moi qui ne suis qu'un simple avocat, mais cette technique fonctionne et rend le profil d'identification génétique anonyme.

Le sénateur Kinsella : Le libellé exact qui figure dans le projet de loi C-13 est le suivant : « Il doit être rendu inaccessible une fois pour toute dans les délais mentionnés ci-dessous [...] » et on précise les circonstances pertinentes.

M. Zigayer : Ce n'est pas le profil lui-même qui est supprimé, mais l'accès au profil.

Le sénateur Kinsella : Merci de cette précision. À propos d'un autre sujet, certains de mes collègues et moi-même examinons la Loi antiterroriste. J'étais curieux de savoir s'il était possible de prélever les empreintes génétiques d'une personne en détention préventive aux termes de la Loi antiterroriste contre son gré.

M. Zigayer : Non, il faut avoir une condamnation. Si la personne en question est sous enquête pour un crime particulier, on peut toujours obtenir un mandat autorisant un prélèvement pour analyse génétique.

M. Cotler : En cours d'enquête, on peut toujours demander un mandat; autrement, il faudra faire un prélèvement après la condamnation.

Le sénateur Kinsella : Au sujet de l'article sur la rétroactivité qui a été intégré au projet de loi à la suite des travaux de votre comité à la Chambre, monsieur le ministre Cotler, permettez-moi de vous poser d'abord cette question.

When it came into the House as a government bill, you would have given your certificate saying it is Charter compliant. When it is amended in committee, what is the process? Do you get a second request? We have amended your bill, is it still Charter compliant?

Mr. Cotler: The notion of Charter compliance is an ongoing one. The ministerial responsibility is to certify that the bill initially was and after amendment remains Charter compliant. That is why in my remarks to you, I discussed that the amendments that have been made will perhaps invite Charter challenges. Thus far, the legislation has withstood Charter challenges, both at the trial and appellate level in courts across this country. In my view the same principles that the courts relied on to validate the legislation will sustain the amendments in terms of any Charter challenges to them that may arise.

Let me give an example. In *R. v. Murrins*, the accused in that case submitted that section 487.052 of the Criminal Code was contrary to sections 7 and 11(i) of the Charter. The court found that there had been no infringement of section 7 — and this is the kind of reasoning that would feed into an approach now as well — since the physical intrusion and inconvenience associated with the taking of a DNA sample are trivial in the context of a person convicted of a designated offence and are not sufficient to engage a fundamental justice analysis. In addition, the court was not persuaded that the ordering of a DNA sample constitutes punishment within the meaning of subsection 11(i) of the Charter.

In a significant appellate case, the appellant who had been convicted of one count of aggravated assault and two counts of assault with a weapon argued hereto that section 487.051 of the Criminal Code violated sections 8, 7, 11(d) and 11(i) of the Charter. You had a broad-based Charter challenge relying on different sections.

The British Columbia Court of Appeal, relying on the *Murrins* case I just cited, and *R. v. Briggs* and *R. v. Hendry*, upheld the constitutionality of the legislation. I will deal with one aspect of it because it is relevant to the section 1 finding of fact and conclusion of law that a court would undertake now with respect to any Charter challenges.

The court argued as follows.

The Court found no violation, holding that the scheme is not solely concerned with identifying the offender in relation to other crimes, but also to deter potential repeat offenders, to promote the safety of the community, streamline investigations, and to assist the innocent by early exclusion from investigative suspicions.

Quand un projet de loi du gouvernement est présenté à la Chambre, vous devez certifier qu'il est conforme à la Charte. Mais lorsqu'un comité y apporte un amendement, quel est le processus? Êtes-vous saisis d'une seconde requête? Nous avons amendé votre projet de loi. Est-il toujours conforme à la Charte?

M. Cotler : Il faut constamment que la législation soit conforme à la Charte. Le ministre a la responsabilité de certifier que le projet de loi était initialement conforme à la Charte et qu'il l'est toujours après amendement. Voilà pourquoi dans ma déclaration liminaire j'ai mentionné que les amendements qui ont été apportés susciteront peut-être des contestations en vertu de la Charte. Jusqu'ici, la loi a résisté aux contestations fondées sur la Charte, tant au niveau des tribunaux de première instance que des cours d'appel partout au pays. À mon avis, les mêmes principes sur lesquels les tribunaux se sont fondés pour valider la loi appuieront les amendements advenant qu'il y ait des contestations au nom de la Charte.

Permettez-moi de vous donner un exemple. Dans l'affaire *R. c. Murrins*, l'accusé faisait valoir que l'article 487.052 du Code criminel violait l'article 7 et l'alinéa 11i) de la Charte. Le tribunal a jugé qu'il n'y avait pas eu atteinte à l'article 7, et c'est là le même raisonnement qui s'appliquerait encore aujourd'hui, étant donné que l'intrusion physique et les inconvénients associés au prélèvement de substances corporelles pour analyse génétique sont mineurs lorsqu'on est en présence d'une personne reconnue coupable d'une infraction désignée et insuffisants pour donner lieu à une analyse dans la perspective de la justice fondamentale. En outre, le tribunal n'a pas été convaincu que le fait d'être assujéti à une ordonnance de prélèvement d'empreintes génétiques constitue un châtement au sens de l'alinéa 11i) de la Charte.

Dans un appel important, l'appelant, qui avait été reconnu coupable d'un chef d'accusation de voies de fait graves et de deux chefs d'accusation de voies de fait perpétrées avec une arme a fait valoir que l'article 487.051 du Code criminel violait les articles 8 et 7 et les alinéas 11d) et 11i) de la Charte. Il s'agissait là d'une contestation générale fondée sur différents articles de la Charte.

Sur la base de l'affaire *Murrins* que je viens de citer et des affaires *R. c. Briggs* et *R. c. Hendry*, la cour d'appel de la Colombie-Britannique a confirmé la constitutionnalité de la loi. J'en aborderai un aspect qui traite de la conclusion de fait et de la conclusion de droit fondées sur l'article 1, exercice auquel un tribunal se livrerait maintenant pour réfuter toute contestation en vertu de la Charte.

Le tribunal a présenté l'argumentation suivante :

La Cour a jugé que l'article 8 n'avait pas été violé, affirmant que le régime n'a pas seulement pour but de permettre d'identifier le délinquant en rapport avec d'autres crimes, mais aussi de dissuader les récidivistes potentiels, de favoriser la sécurité de la collectivité, de simplifier les enquêtes et de venir en aide aux innocents en leur permettant d'être écartés comme suspects très tôt dans le processus d'enquête.

The set of considerations that the court relied on there would be the same set of considerations that a court would rely on now, even having regard to the amendments that have been made for Charter considerations.

Senator Kinsella: Bill C-13 allows for samples to be taken in the case of a verdict of not criminally responsible. When you reflected upon that and its constitutionality, given that a not criminally responsible person is not guilty of the crime, nor has a conviction been entered on that crime, did you see any problems?

Mr. Cotler: My colleague, Stanley Cohen, has made a study of this, so he will be in the best position to answer.

Mr. Stanley Cohen, Senior General Counsel, Human Rights Law Section, Department of Justice Canada: Perhaps I can relate this to your previous question as well.

The Minister of Justice has an ongoing obligation under section 4.1 of the Department of Justice Act to scrutinize legislation for Charter compatibility. However, there is no sign-off in the sense of certifying in a formal sense. The minister has a duty to report where Charter inconsistency is found.

In this case, where there has been no report, the proper inference is that there has been an examination of the legislation for Charter compliance, and that applies to all the provisions now before you.

Senator Kinsella: Does that apply also to the certificate that is required by the Canadian Bill of Rights of 1960?

Mr. Cohen: Yes, it does.

Senator Kinsella: Is that a formal memo or formal document?

Mr. Cohen: Only one report has ever been made under the Bill of Rights. I believe that was in 1975, pre-Charter, in relation to an obscure piece of legislation. It is a formal report that is placed before Parliament, but it has only happened once.

The purposes of this process go beyond the formality. Those who are charged with devising policies and bringing forward legislation are aware that this significant responsibility exists and that the minister would have to report to the House if there is an inconsistency.

You speak about an amendment being made to a government bill in committee. If the government's legislation were changed through an amendment, the same responsibility would attach to the minister.

The situation with the not criminally responsible is ultimately a matter of justification. The public policy reasons behind having the power to take DNA samples from those found not criminally responsible are relatively straightforward and relatively easy to

Les considérations sur lesquelles le tribunal s'est fondé ici seraient les mêmes sur lesquelles un tribunal se fonderait maintenant, même eu égard aux amendements qui ont été apportés en considération de la Charte.

Le sénateur Kinsella : Le projet de loi C-13 prévoit le prélèvement d'échantillons en cas de verdict de non-responsabilité criminelle. Quand vous avez réfléchi à la constitutionnalité de cette disposition, étant donné qu'une personne qui n'est pas criminellement responsable n'est pas coupable du crime, et qu'aucun verdict de culpabilité n'a été rendu à l'égard de ce crime, avez-vous entrevu des problèmes quelconques?

M. Cotler : Mon collègue Stanley Cohen a fait une étude sur cette question et il est donc le mieux placé pour vous répondre.

M. Stanley Cohen, avocat général principal, Section des droits de la personne, ministère de la Justice Canada : Je pourrais peut-être répondre à votre question en faisant le lien avec votre question précédente.

Le ministre de la Justice a l'obligation, aux termes de l'article 4.1 de la Loi sur le ministère de la Justice, d'examiner les projets de loi pour s'assurer qu'ils sont compatibles avec la Charte. Cependant, il n'y a pas de processus officiel d'approbation ou d'attestation. Le ministre a le devoir de le signaler s'il constate une incompatibilité quelconque avec la Charte.

En l'occurrence, puisqu'aucun rapport n'a été fait en ce sens, il faut logiquement en déduire que le projet de loi a été examiné pour en vérifier la conformité avec la Charte, et cela s'applique à toutes les dispositions dont vous êtes maintenant saisis.

Le sénateur Kinsella : Cela s'applique-t-il également au certificat qui est exigé par la Déclaration canadienne des droits de 1960?

M. Cohen : Oui.

Le sénateur Kinsella : Est-ce une note ou un document officiel?

M. Cohen : Un seul rapport a été fait en application de la déclaration des droits. Je crois que c'était en 1975, avant la Charte, au sujet d'une obscure mesure législative. Il s'agit d'un rapport officiel qui est déposé devant le Parlement, mais c'est arrivé seulement une fois.

L'objet de ce processus a une portée plus vaste que la simple formalité. Ceux qui sont chargés d'élaborer des politiques et de rédiger des projets de loi sont conscients que cette lourde responsabilité existe et que le ministre doit faire rapport à la Chambre si jamais il y a incompatibilité.

Vous parlez d'apporter un amendement à un projet de loi gouvernemental au comité. Si le projet de loi gouvernemental était modifié au moyen d'un amendement, la même responsabilité incomberait au ministre.

Pour ce qui est de la situation des personnes qui ne sont pas tenues criminellement responsables, en définitive, c'est une question de justification. Le pouvoir de prélever des échantillons d'ADN des personnes trouvées non criminellement responsables

demonstrate. There have been cases dealing with the Charter and the not criminally responsible that deal with the fact that Parliament should use its criminal law power to address the circumstances of the not criminally responsible. Notwithstanding that they are, in a certain sense, exonerated of responsibility, they can pose a danger to society. They may be involved in activity that can constitute a further criminal charge. Therefore, it is important to have this kind of evidence available in the forensic records of police departments.

Senator Ringuette: I welcome Bill C-13.

With regard to the retroactivity you mentioned earlier, I was under the impression that since 1998 all convicted offenders in our system had to submit to DNA tests.

Was I wrong?

Mr. Zigayer: The legislation that was enacted included a very narrow retroactive scheme. That was so because we were very concerned about the possible constitutional fragility of having too broad a scheme. It was limited to those offenders with regard to whom the best arguments could be made to modify the treatment they would receive following conviction. These are all persons who were convicted before June 30, 2000. The legislation affects the treatment given them by the administration of justice.

There were three categories. The first category was persons declared by the courts to be dangerous offenders. It requires psychiatric evidence as well as an impressive criminal record to get that designation. The person has to have been convicted of a serious personal injury offence. It is an alternative to the regular sentencing regime.

The second group is serial sex offenders. Persons convicted of sexual offences, especially two or more, have the among the highest, if not the highest, recidivism rates. One of the arguments the government would use to justify the inclusion of this category is the recidivism rate.

The original legislation did not include murderers, which caused concern and controversy, so the issue was reviewed. While the person who committed only one murder did not have a perceptible recidivism rate, a person who was convicted of two or more murders at different times, essentially, a serial killer like Clifford Olson, was seen as having a higher recidivism rate. We considered that a key argument to justify the legislation if it was challenged in the courts.

That legislation has been challenged several times in the courts and has been upheld as constitutionally sound. However, it does not cover everyone who is presently in a federal penitentiary or

peut se justifier par des motifs d'affaires publiques relativement simples et faciles à démontrer. Il y a eu des affaires mettant en cause la Charte et des personnes non criminellement responsables dans lesquelles on a invoqué le fait que le Parlement doit utiliser ses pouvoirs en matière de droit pénal pour décider de la conduite à tenir en ce qui a trait aux personnes qui ne sont pas criminellement responsables. En dépit du fait qu'elles sont, en un sens, exonérées de la responsabilité, elles peuvent quand même poser un danger pour la société. Ces personnes peuvent se livrer à des activités qui donneraient lieu à de nouvelles accusations au criminel. Par conséquent, il est important de disposer de ces éléments de preuve dans les dossiers médico-légaux des services de police.

Le sénateur Ringuette : Je suis favorable au projet de loi C-13.

Au sujet de la rétroactivité que vous avez évoquée tout à l'heure, j'ai eu l'impression que depuis 1998, tous les délinquants reconnus coupables dans notre système devaient subir un prélèvement d'ADN.

Avais-je tort?

M. Zigayer : La loi qui a été adoptée comportait un régime de rétroactivité très restreint. Nous avons procédé de la sorte parce que nous étions très inquiets des possibles répercussions constitutionnelles si l'on prévoyait un régime trop étendu. C'était limité aux délinquants à l'égard desquels on pouvait invoquer les arguments les plus solides pour modifier le traitement qu'ils recevraient à la suite de leur condamnation. Dans tous les cas, ce sont des personnes qui ont été reconnues coupables avant le 30 juin 2000. La loi influe sur le traitement qui leur est accordé par l'administration de la justice.

Il y avait trois catégories. La première catégorie était celle des personnes déclarées délinquants dangereux par les tribunaux. Pour obtenir cette désignation, il faut une preuve psychiatrique ainsi qu'un casier judiciaire très chargé. La personne doit avoir été trouvée coupable de sévices graves à la personne. C'est une solution de rechange au régime ordinaire de détermination de la peine.

Le deuxième groupe est celui des agresseurs sexuels en série. Les personnes reconnues coupables d'agression sexuelle, surtout de deux ou plusieurs agressions, ont un taux de récidivisme très élevé, sinon le plus élevé. L'un des arguments que le gouvernement invoquait pour justifier l'inclusion de cette catégorie est le taux de récidivisme.

La loi originale n'englobait pas les meurtriers, ce qui a suscité des inquiétudes et la controverse, et la question a donc été réexaminée. Les personnes qui ont commis un seul meurtre n'ont pas un taux de récidivisme notable, mais une personne qui a été trouvée coupable de deux meurtres ou plus à des moments différents, donc essentiellement un tueur en série comme Clifford Olson, était perçue comme ayant un taux de récidivisme plus élevé. Nous avons considéré qu'il s'agissait là d'un argument clé justifiant la loi si jamais elle était contestée devant les tribunaux.

La loi a d'ailleurs été contestée plusieurs fois devant les tribunaux et a toujours été jugée valide sur le plan constitutionnel. Cependant, elle ne s'applique pas à tous ceux qui sont

provincial prison, and that is because we did not want legislation that would be found unconstitutional, with the result that all the orders that had been made on the basis of a too-broad scheme would be cancelled and those DNA profiles rendered inaccessible.

We took a reasoned step, and that can be explored and examined more carefully at the parliamentary review later this year.

Mr. Cotler: The provincial ministers of justice are responsible for criminal justice issues, and the Attorney General of Ontario has been pressing for early remedial legislation to address the issues that were identified by the Uniform Law Conference in 2001. That conference identified seven priority issues, one of which was the expansion of the retroactive scheme. The provincial ministers suggested then and since that Canadian police were being denied the ability to use DNA forensic science to solve past and future crimes because the present retroactive DNA data bank provisions were too narrowly drawn.

That recommendation about expanding the retroactivity application has come both from the Uniform Law Conference and its identification of priorities in 2001 and the federal-provincial-territorial meeting of ministers of justice, where this matter was reaffirmed.

Mr. Cohen: Although the legislation has survived and has been successfully defended in a variety of Charter challenges, this issue of retroactivity is only now just coming before the Supreme Court of Canada. You heard the minister refer to the *Jackpine* case. That case is now making its way to the Supreme Court of Canada. We have no reason to believe the result will be any different, thus sustaining the legislation, but it does point to the need to be circumspect in the way we approach the issue of retroactivity. The Charter itself has some protections against retroactive imposition of punishment. If the court should take the view that this was a form of punishment rather than an incident of conviction, the result could be different.

The way in which Parliament has approached this matter and the careful way in which we are progressing with the kinds of amendments we are introducing are really what are sustaining our ability to deal with these problems as they present themselves in an effective manner. That is an additional factor that is worth your consideration.

Senator Ringuette: For your information, I do not have a legal background. I was under the impression that our Criminal Code is in accordance with the Charter of Rights and Freedoms, so with any kind of criminal offence conviction under the Criminal Code

actuellement incarcérés dans un pénitencier fédéral ou une prison provinciale, car nous ne voulions pas d'une loi qui serait jugée inconstitutionnelle, avec le résultat que toutes les ordonnances qui auraient été rendues dans le cadre d'un régime trop étendu seraient invalidées et que les profils génétiques deviendraient inaccessibles.

Nous avons agi avec mesure et ce régime pourra être scruté à la loupe à l'occasion de l'examen parlementaire plus tard cette année.

M. Cotler : Les ministres provinciaux de la Justice sont responsables des dossiers de justice criminelle et le procureur général de l'Ontario a réclamé que l'on présente au plus tôt une législation corrective pour remédier aux questions qui ont été identifiées en 2001 par la Conférence pour l'harmonisation des lois. À l'occasion de cette conférence, on avait identifié sept questions prioritaires dont l'une était d'étendre la portée du régime rétroactif. Les ministres provinciaux disaient alors et disent encore que la police canadienne se voit empêchée d'utiliser la science médico-légale faisant appel à l'ADN pour résoudre des crimes passés et futurs parce que les dispositions actuelles de rétroactivité concernant la banque de données génétiques sont trop restrictives.

Cette recommandation d'étendre la portée du régime de rétroactivité a été formulée à la fois par la Conférence pour l'harmonisation des lois, qui en a fait l'une de ses priorités en 2001, et à l'occasion de la rencontre fédérale-provinciale-territoriale des ministres de la Justice, qui ont confirmé l'importance de cette question.

M. Cohen : Bien que la loi ait survécu et ait été défendue avec succès dans diverses contestations fondées sur la Charte, cette question de la rétroactivité vient seulement d'aboutir devant la Cour suprême du Canada. Vous avez entendu le ministre faire allusion à l'affaire *Jackpine*. Cette affaire suit son cours et la Cour suprême du Canada en sera bientôt saisie. Nous n'avons aucune raison de croire que le résultat sera différent et nous croyons donc que la validité de la loi sera confirmée, mais cela fait ressortir la nécessité de faire preuve de prudence dans la manière dont nous abordons la question de la rétroactivité. La Charte elle-même comporte certaines sauvegardes contre l'imposition rétroactive de châtiment. Si la cour adoptait le point de vue qu'il s'agit là d'une forme de châtiment plutôt que d'une résultante de la condamnation, le résultat pourrait être différent.

La manière dont le Parlement a abordé cette affaire et la grande prudence avec laquelle nous progressons dans les modifications que nous présentons, tout cela renforce notre capacité de résoudre efficacement ces problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent. C'est un facteur additionnel qui mérite que vous en teniez compte.

Le sénateur Ringuette : À titre d'information, je signale que je n'ai pas de formation juridique. J'avais l'impression que notre Code criminel était conforme à la Charte des droits et libertés et qu'en conséquence, dans toute condamnation pour infraction

this five-year penalty situation should not be a standard or a benchmark to order a DNA test.

Senator Pearson: We do not want everyone to have DNA tests.

Senator Ringette: It is like a fingerprint. It can be good news or bad news, whichever side of the legal spectrum you are on. I guess that is an issue for the review.

As well, there is provision for a pardon five years after a sentence. What would happen to persons who ask for a pardon after the five-year delay and their DNA sample was ordered and is in the data bank? Will that change anything when they ask for a pardon?

Mr. Cotler: Madam Chair, I will allow my officials to answer this and other questions because I am supposed to be already meeting with the chief prosecutor of the international criminal tribunal for Sierra Leone, who is awaiting my presence. I will leave that for my officials.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister.

Senator Milne: The minister always leaves before we are finished questioning.

Mr. Cotler: But I always come.

The Chairman: He is always here when we ask him to appear before us.

Mr. Zigayer: The issue of pardons and how they would be treated was considered, discussed and included in the DNA Identification Act, which is the separate statute that governs the operation of the National DNA Data Bank.

I will refer you to section 10(8) of the DNA Identification Act.

(8) Despite anything in this section, stored bodily substances of a person in respect of whom a pardon within the meaning of section 2 of the *Criminal Records Act*, is in effect shall be kept separate and apart from other stored bodily substances, and no such bodily substance shall be used for forensic DNA analysis, nor shall the existence of such a bodily substance be communicated to any person.

Senator Ringette: It comes back to the access situation.

Mr. Zigayer: I was just talking about the actual bodily substances collected. Normally, they take about a dime's worth of blood.

Senator Ringette: That is not where my question was heading. There are a certain number of recidivists, repeat offenders. Once you have the DNA of a convicted person in the system, if in the future that person requests a pardon that is granted, does the legislation provide for this DNA to stay within the system or will it be removed?

criminelle aux termes du Code criminel, le fait qu'une infraction soit passible de cinq ans de prison ne devrait pas constituer une norme ou un point de repère pour ordonner le prélèvement d'ADN.

Le sénateur Pearson : Nous ne voulons pas que tout le monde subisse un prélèvement d'ADN.

Le sénateur Ringette : C'est comme une empreinte digitale. On peut juger cela bon ou mauvais; tout dépend de quel côté de l'appareil judiciaire on se situe. Je suppose que cela mérite un examen.

Par ailleurs, il y a possibilité d'obtenir une réhabilitation cinq ans après le prononcé de la sentence. Qu'arriverait-il aux personnes qui demandent une réhabilitation après le délai de cinq ans si leur échantillon d'ADN se trouve dans la banque de données? Cela changera-t-il quoi que ce soit au moment de demander une réhabilitation?

M. Cotler : Madame la présidente, je vais laisser mes fonctionnaires répondre à cette question et à d'autres aussi parce que je suis censé être déjà en train de rencontrer le procureur en chef du Tribunal pénal international pour le Sierra Leone, qui attend ma présence. Je vais laisser mes fonctionnaires répondre à cela.

La présidente : Merci, monsieur le ministre.

Le sénateur Milne : Le ministre part toujours avant que nous ayons fini les questions.

M. Cotler : Mais je viens toujours.

La présidente : Il vient toujours quand nous lui demandons de comparaître.

M. Zigayer : La question des réhabilitations a été prise en compte, discutée et incluse dans la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques, législation séparée qui régit le fonctionnement de la Banque nationale de données génétiques.

Je vous renvoie au paragraphe 10(8) de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques :

(8) Malgré toute autre disposition du présent article, dans le cas où elles proviennent d'une personne ayant bénéficié d'une réhabilitation au sens de la *Loi sur le casier judiciaire*, les substances corporelles entreposées doivent être conservées à part et il est interdit d'en révéler l'existence ou de les utiliser pour analyse génétique.

Le sénateur Ringette : Cela pose la question de l'accès.

M. Zigayer : Je parlais seulement des substances corporelles prélevées. Normalement, on prélève une petite fiole de sang.

Le sénateur Ringette : Ce n'est pas à cela que je voulais en venir avec ma question. Il y a un certain nombre de récidivistes, parfois chroniques. Une fois qu'on a dans le système l'ADN d'une personne reconnue coupable, si à l'avenir cette personne demande une réhabilitation qui lui est accordée, la loi stipule-t-elle que cet ADN va demeurer dans le système ou bien en sera-t-il retiré?

Mr. Zigayer: Madam Chair, if you give me a moment or two. I could provide it later; I think I can get it today before I leave.

Senator Milne: I would have liked to speak with the minister. It would have been nice to know what time he was planning to leave and then we would have been able to time our questions accordingly. I would have liked to ask the minister about how narrow the increased group that will come under a retroactive designation in this bill is and about setting up the DNA bank. When that bill came before this committee in 1998, the retroactive provisions were very narrow. It was not just one murder; it was two or more. In this bill before us now, just a cursory reading shows that it now even includes something like breaking and entering.

Senator Pearson: Not in the retroactive scheme.

Senator Milne: It is a primary designated offence. Where in this bill, which I have not had time to read, are the retroactive provisions expanded?

Mr. Zigayer: The section in the legislation is section 487.055.

Senator Milne: That does not help me a whole lot with the bill before us in clause by clause.

Mr. Zigayer: If you turn to page 8 of the bill, clause 5, you will see a few changes have been made. I will walk you through them. We have not touched the first category, dangerous offender. Now I am at the top of page 9. The change in (b) was to clarify the scope of what a dangerous offender was, to make sure those persons declared as dangerous offenders under earlier legislation were also captured. Next, (c) is convicted of murder. It used to say more than one murder. We took away the requirement for more than one. That is what Bill C-13 does. Then (d) talks about being convicted of a sexual offence within the meaning of subclause 5(3).

The legislation had previously spoken only of a requirement for two. Now we have taken away that requirement and said one was sufficient.

I should also mention paragraph (e) before I go any further down. At about line 20, on page 9, you see "convicted of manslaughter." That is new as well.

Again at page 9, you see clause 5, subclause (2), and a reference to section 348(1). Here we are adding an offence to the definition of "sexual offence" for the purposes of paragraph (d) above. We are adding the offence of break and enter to commit a sexual offence in a dwelling house.

M. Zigayer : Madame la présidente, je vous demanderais de m'accorder un instant. Je pourrais vous donner la réponse tout à l'heure; je pense pouvoir l'obtenir aujourd'hui avant mon départ.

Le sénateur Milne : J'aurais aimé m'entretenir avec le ministre. C'aurait été bien de savoir à quelle heure il prévoyait partir; nous aurions alors pu prévoir en conséquence la durée de nos questions. J'aurais aimé demander au ministre dans quelle mesure le groupe plus étendu qui sera visé par la disposition de rétroactivité prévue dans ce projet de loi sera quand même restreint et j'aurais voulu l'interroger aussi au sujet de la création de la banque d'ADN. Quand ce projet de loi a été étudié au comité en 1998, les dispositions rétroactives étaient très restreintes. Ce n'était pas pour un seul meurtre; il en fallait deux ou plus. Dans le projet de loi dont nous sommes saisis aujourd'hui, une lecture rapide montre qu'on inclut maintenant même des infractions comme l'introduction par effraction.

Le sénateur Pearson : Pas dans le régime rétroactif.

Le sénateur Milne : C'est une infraction primaire. Je n'ai pas eu le temps de lire le projet de loi en entier, mais où y trouve-t-on cet élargissement des dispositions de rétroactivité?

M. Zigayer : L'article pertinent de la loi est l'article 487.055.

Le sénateur Milne : Cela ne m'aide pas beaucoup à m'y retrouver dans le projet de loi que nous avons sous les yeux en prévision de l'étude article par article.

M. Zigayer : Si vous consultez la page 8 du projet de loi, à l'article 5, vous verrez que quelques changements ont été apportés. Je vais les passer en revue à votre intention. Nous n'avons pas touché à la première catégorie, celle des délinquants dangereux. J'en suis maintenant en haut de la page 9. À l'alinéa b), le changement vise à préciser ce qu'est un délinquant dangereux, pour s'assurer que les personnes déclarées délinquants dangereux aux termes de la loi antérieure soient également visées. Ensuite, l'alinéa c) vise les personnes coupables de meurtre. Auparavant, il fallait avoir commis plus d'un meurtre. Nous avons supprimé l'exigence d'en avoir commis plus d'un. Voilà la portée du projet de loi C-13. Ensuite, à l'alinéa d), il est question des personnes coupables d'une infraction sexuelle visée au paragraphe (3) de l'article 5.

Auparavant, la loi stipulait qu'il fallait avoir commis deux agressions. Nous avons supprimé cette exigence, de sorte qu'il suffit d'en avoir commis une seule.

Avant d'aller plus loin, je dois mentionner aussi l'alinéa e). Autour de la ligne 20, à la page 9, vous avez « coupable d'un homicide involontaire ». C'est nouveau également.

Toujours à la page 9, au paragraphe (2) de l'article 5, vous voyez un renvoi au paragraphe 348(1). Cette disposition vise à ajouter une infraction à la définition de « infraction sexuelle » aux fins de l'alinéa d) ci-dessus. Nous ajoutons l'infraction d'entrer avec effraction dans le but de commettre une infraction sexuelle dans une maison d'habitation.

It was pointed out that to be convicted of that offence, both the break and enter and the sexual offence had to be proven, so it falls within the definition and should be included under sexual offences for the purposes of paragraph (d). It is complicated sometimes.

Senator Milne: One of the major concerns with what Senator Kinsella was speaking of was that we wanted to be absolutely sure that the legislation at that time would be Charter-proof and stand up against a constitutional challenge. The minister has spoken today of that to a certain extent. Are you gentlemen also sure that this will stand up? He had some reservations.

Mr. Cohen: I believe the minister said that while one cannot foretell the future, there is always an area of risk when you pass any legislation that has the potential to impact on rights of individuals. Certainly taking DNA from individuals does have implications for their rights under the Charter. There is an area of risk.

On the other hand, he said in his remarks that he believed that it was capable of being defended by strong and credible arguments, and that a court, if properly advised of these arguments, could support the legislation so that it would withstand constitutional scrutiny.

You cannot do much more than that. It is fairly clear that some individuals will attempt to challenge some parts of the bill, just as they have the previous legislation, but this bill has been assessed and has been judged to be Charter compliant.

Senator Milne: Both the minister and you, Mr. Cohen, spoke of the *Jackpine* case. It would make taking a DNA sample an ancillary aspect of punishment. Was that the term used?

Mr. Cohen: That was the term the minister employed in describing it.

Senator Milne: Since the *Jackpine* case has been referred to twice now, perhaps you could tell us precisely what it is.

Mr. Cohen: I can tell you from my recollection that it is a decision of the Ontario Court of Appeal. It involved a challenge to the retroactivity provisions based on section 11 of the Charter. Mr. Justice Doherty, who is probably one of the leading if not the leading criminal law jurist in the country, wrote the decision on behalf of the court. He concluded that section 11 does not apply because what is involved here is not punishment, and therefore the scheme for retroactive taking of DNA samples from individuals who were still within the system was sufficient.

Senator Milne: That is being appealed to the Supreme Court.

Mr. Cohen: That is being appealed to the Supreme Court, but as I say, it is a decision from one of the serious criminal law thinkers in the country, and it was a unanimous decision of that court.

On a fait remarquer que pour être trouvé coupable de cette infraction, il fallait prouver à la fois l'entrée par effraction et l'infraction sexuelle, de sorte que cela relève de la définition et doit être inclus dans les infractions sexuelles aux fins de l'alinéa d). C'est parfois compliqué.

Le sénateur Milne : L'une des principales préoccupations, relativement à ce dont parlait le sénateur Kinsella, c'est que l'on voulait être absolument certain que la loi à ce moment-là serait à l'épreuve de la Charte et résisterait à toute contestation constitutionnelle. Le ministre en a dit quelques mots aujourd'hui. Et vous, messieurs, êtes-vous également certains que cette loi résistera? Il avait certaines réserves.

M. Cohen : Je crois que le ministre a dit que, bien que l'on ne puisse prédire l'avenir, il y a toujours un certain risque quand on adopte n'importe quel projet de loi qui peut potentiellement avoir une incidence sur les droits des particuliers. Il est certain que le fait de prélever de l'ADN sur des personnes a des conséquences quant à leurs droits garantis par la Charte. Il y a un certain risque.

D'autre part, il a dit dans son allocution qu'il croyait qu'il était possible de défendre cette loi en invoquant des arguments solides et crédibles et qu'un tribunal, pourvu que cette argumentation lui soit bien présentée, pourrait appuyer la loi de sorte qu'elle résisterait à une contestation constitutionnelle.

On ne peut guère en faire plus. Il est assez clair que certaines personnes tenteront de contester certains éléments du projet de loi, tout comme des gens l'ont fait pour l'ancienne loi, mais ce projet de loi a été évalué et a été jugé conforme à la Charte.

Le sénateur Milne : Le ministre et vous-même, monsieur Cohen, avez tous deux parlé de l'affaire *Jackpine*. Le prélèvement d'un échantillon d'ADN deviendrait un élément accessoire du châtiment. Est-ce bien l'expression qu'on a utilisée?

M. Cohen : C'est l'expression que le ministre a utilisée pour décrire la situation.

Le sénateur Milne : Comme on a maintenant mentionné deux fois l'affaire *Jackpine*, peut-être pourriez-vous nous dire précisément de quoi il retourne.

M. Cohen : D'après ce que je me rappelle, je peux vous dire que c'est une décision de la cour d'appel de l'Ontario. C'était une contestation des dispositions de rétroactivité fondée sur l'article 11 de la Charte. Le juge Doherty, qui est probablement l'un des plus éminents sinon le plus éminent juriste de droit pénal dans notre pays, a rédigé la décision au nom de la cour. Il a conclu que l'article 11 ne s'applique pas parce que ce qui est en cause n'est pas un châtiment et que, par conséquent, le régime permettant le prélèvement rétroactif d'échantillons d'ADN de personnes qui faisaient toujours partie du système était suffisamment solide.

Le sénateur Milne : Cette affaire fait l'objet d'un appel devant la Cour suprême.

M. Cohen : En effet, mais comme je l'ai dit, c'est une décision rendue par l'un des plus grands penseurs de notre pays dans le domaine du droit pénal et c'était une décision unanime de ce tribunal.

Senator Pearson: In this committee, we prefer to take a longer time to look at proposed legislation. I am much comforted by the fact that there will be a review in which all of these issues will come back to be discussed. We will probably then have the results of that Supreme Court judgment and some level of comfort.

Two things struck me in the minister's presentation. One was the complicated discussion on moderate matches. It is the kind of question that raises in my mind concerns about the absolute certainty of the technology. On the one hand, the DNA bank has 600 samples that it should not have, apparently. These were improperly taken. I was wondering whether there has been an example of what looked like a perfect match not actually being a perfect match. Is this system of matching totally infallible, or is there any risk in it?

Mr. Zigayer: They have a very robust system of supervision, review, and checks and balances within the data bank operation itself. I am sure that if you wanted an opportunity to examine this, the National DNA Data Bank would be here to explain those technical details.

I can say that none of those 600 samples that we have referred to have been analyzed, so the DNA profiles are not in the data bank. There is no opportunity for such a match. However, the fail-safe mechanism in the overall DNA data bank and DNA warrant scheme is that if you get a match in the DNA data bank, it is an investigative lead. That information is then communicated to the investigating police force. It could have been a cold case with no identified suspect, but now the data bank has identified a suspect. They will use that information and any other information or evidence they gather in the course of the investigation to apply for a DNA warrant. Under the DNA warrant, they will get a sample from this individual that will be compared against what was found at the crime scene. If that matches, then they will likely go forward with a prosecution. Sometimes there is an innocent reason, an acceptable explanation, for why the person's DNA profile happened to be there. On the other hand, in most cases there will be no valid explanation for that DNA profile to have been at the crime scene.

Senator Pearson: That is just part of the evidence that will be used?

Mr. Zigayer: It is circumstantial, as the minister said. It is part of the overall evidentiary package that is presented to the court, but it is very exclusionary. It is very discriminatory. The chances of it being someone else are one in several million, or several billion, perhaps.

Senator Ringuette: It is like a fingerprint.

Mr. Zigayer: It is stronger.

Senator Pearson: The not responsible by reason of mental disorder was not in the first bill that we passed, so where did the pressure come from to put it in?

Le sénateur Pearson : À notre comité, nous préférons prendre tout notre temps pour examiner un projet de loi. Je suis très réconfortée par le fait qu'il y aura un examen au cours duquel toutes ces questions reviendront sur la table et seront discutées. Nous connaissons probablement alors cette décision de la Cour suprême, et nous serons quelque peu rassurés.

Deux choses m'ont frappée dans l'exposé du ministre. D'abord, la discussion compliquée sur les correspondances moyennes. C'est le genre de question qui soulève des doutes dans mon esprit quant aux certitudes apportées par la technologie. D'une part, la banque d'ADN comprend 600 échantillons qui ne devraient pas s'y trouver, apparemment. Ils ont été prélevés de manière irrégulière. Je me demandais s'il y avait un exemple d'une correspondance qui semblait parfaite mais qui ne l'était pas en fait. Ce système est-il absolument infallible, ou bien comporte-t-il un certain risque?

M. Zigayer : Il existe à la banque de données un très solide système de supervision, de contrôle et de vérification. Je suis certain que si vous vouliez examiner cela, la Banque nationale de données génétiques vous enverrait un représentant pour vous expliquer ces détails techniques.

Je peux dire qu'aucun des 600 échantillons dont il a été question n'a été analysé, de sorte que les profils d'ADN ne se trouvent pas dans la banque de données. Il est impossible d'effectuer une telle correspondance. Cependant, le mécanisme à sécurité totale dans le fonctionnement d'ensemble de la banque de données génétiques et du régime de mandat pour le prélèvement d'ADN est que si l'on obtient une correspondance dans la banque de données génétiques, cela devient une piste d'enquête. Ce renseignement est alors communiqué au service de police qui mène l'enquête. Il peut s'agir d'une affaire classée dans laquelle on n'avait identifié aucun suspect, mais voici maintenant que la banque de données a identifié un suspect. On utilise alors ce renseignement et tout autre renseignement ou élément de preuve réuni pendant l'enquête pour demander un mandat autorisant le prélèvement génétique. Armé de ce mandat, on prélèvera un échantillon de la personne en question, lequel sera comparé à ce qui a été retrouvé sur la scène du crime. S'il y a correspondance, des poursuites seront probablement entamées. Parfois, il y a une raison non blâmable, une explication acceptable de la présence de l'empreinte génétique d'une personne sur une scène de crime. Par contre, dans la plupart des cas, il n'y a aucune explication valable de la présence d'une empreinte génétique sur la scène d'un crime.

Le sénateur Pearson : C'est seulement un élément de la preuve qui sera utilisé?

M. Zigayer : C'est circonstanciel, comme le ministre l'a dit. Cela fait partie de l'ensemble de la preuve qui est présentée au tribunal, mais l'effet d'exclusion est très fort. C'est très discriminatoire. Les chances que ce soit quelqu'un d'autre sont d'une sur plusieurs millions ou peut-être même plusieurs milliards.

Le sénateur Ringuette : C'est comme une empreinte digitale.

M. Zigayer : C'est plus fort.

Le sénateur Pearson : Le cas des personnes non criminellement responsables ne figurait pas dans le premier projet de loi que nous avons adopté; d'où est venue la pression pour l'ajouter?

Perhaps that is incorrectly posed. Where was the recommendation to include it in this bill coming from?

Mr. Zigayer: It first arose in August 2001 at the Uniform Law Conference meeting in Toronto. A number of resolutions were considered and this one received support. Following that, the Department of Justice Canada developed a consultation document in 2002. It was made public to solicit comments from any interested stakeholder. The question was: Do you believe that this should be expanded to include persons not criminally responsible for reasons of mental disorder for one of these offences? The overwhelming response was yes.

[Translation]

Senator Chaput: In his presentation, the minister mentioned that the legislation was not answering all of the concerns but that any concern not answered would be examined later this year.

He also talked about the Internet and child protection. Is this legislation dealing with predators that are trying to lure children through the Internet? Does it go as far as the pictures that are taken of the children? What does this do for children? The minister mentioned the Internet as a means of luring a child. What does this all mean?

Mr. Zigayer: It is a Criminal Code offense that we are considering including. It is now included in the primary offenses. It will be possible in the future to make a court order, except in cases where the convicted person can demonstrate to the court that an exception should be granted in the case, and the onus is on the convicted person to make that demonstration. The court should do so because it is the procedure for primary offenses.

Following a conviction, we can expect that the DNA profile of such a person be included in the National DNA data bank.

I should say, at the same time, that we can use the DNA mandate to help in the investigation on such an offense, if circumstances allow doing so.

Senator Chaput: Could you give me some examples of concerns that would be examined at another time if they are not included in this legislation?

Mr. Zigayer: Certainly. Since 1997-98, we have been examining this issue of establishing a national data bank and we are studying the way of obtaining DNA-based evidence for court actions. There are two arguments. The first is that we should adopt the most permissive system possible. The example that is given is that of the United Kingdom where police officers are allowed to take samples of bodily substances for the national DNA data bank and to further the investigation at the time of arrest. Even if the person is later acquitted, even if the charges are withdrawn, this is not taken out of the national data bank. So there is a lot less protection of privacy over there; but it is certainly quite useful for police investigations. So there is a debate

Ma question est peut-être mal posée. Qui a formulé la recommandation d'ajouter cela dans le projet de loi?

M. Zigayer : La question a été soulevée pour la première fois en août 2001, à la Conférence pour l'uniformisation du droit à Toronto. Un certain nombre de résolutions ont été étudiées et celle-ci a été approuvée. À la suite de cela, le ministère de la Justice du Canada a rédigé un document de consultation en 2002. Il a été rendu public et les intervenants intéressés ont été invités à faire connaître leur opinion. La question était : croyez-vous que ce régime devrait être étendu pour y inclure les personnes non criminellement responsables pour cause de troubles mentaux relativement à l'une de ces infractions? Les intervenants ont répondu oui à une majorité écrasante.

[Français]

Le sénateur Chaput : Dans sa présentation, le ministre a mentionné que le projet de loi ne répondait pas à toutes les inquiétudes mais que celles qui n'obtiendraient pas de réponses seraient étudiées plus tard cette année.

Il a aussi parlé de l'Internet et de la protection des enfants. Est-ce que ce projet de loi s'intéresse aux prédateurs qui essaient d'attirer les enfants par l'Internet? Est-ce que cela va aussi loin que les photos qui sont prises des enfants? Qu'est-ce que cela fait aux enfants? Le ministre a parlé de l'Internet en tant que moyen de corruption d'enfants. Alors, qu'est-ce que cela veut dire?

M. Zigayer : C'est une infraction au Code criminel que nous considérons inclure. C'est inclus maintenant dans les infractions primaires. Il sera possible, dans l'avenir, d'émettre une ordonnance, sauf dans le cas où, le fardeau repose sur le condamné ou si cette personne peut démontrer à la cour qu'on devrait faire une exception dans son cas. La cour devrait le faire parce que c'est la procédure dans les infractions primaires.

Suite à une condamnation, on peut s'attendre à ce que le profil génétique d'une telle personne soit inclus dans la banque de données nationale.

Je devrais dire, qu'en même temps, on peut se servir du mandat ADN pour aider à l'enquête sur une telle infraction, si les circonstances le permettent.

Le sénateur Chaput : Pouvez-vous me donner des exemples des inquiétudes qui seraient étudiées à un autre moment si elles ne sont pas dans le projet de loi actuellement?

M. Zigayer : Certainement. Depuis 1997-1998, nous examinons cette question d'établir une banque de données nationale et nous étudions la façon d'obtenir des preuves à caractère ADN pour les poursuites. Il y a deux arguments. Le premier est qu'on devrait adopter le système le plus permissif possible. L'exemple cité est le Royaume-Uni où on permet aux policiers la prise d'échantillon corporel aux fins de la banque de données nationale et d'enquête lors de l'arrestation de la personne. Même si la personne est acquittée, même si on retire les procédures d'accusation, cela ne sort pas de la banque de données nationale. Alors il y a beaucoup moins de protection de la vie privée là-bas; mais aux fins d'enquête policière, c'est

between, on the one hand, the interests of the state and of the police and, on the other hand, the interest of privacy. This issue will be raised and is already being raised here in Canada. We can expect some pressure groups to advocate adopting the United Kingdom approach. This committee has invited the person who is responsible for the national DNA data bank in the United Kingdom to appear. The results were impressive, but at the same time, they do not have our charter, they do not have the same respect that we have in Canada for privacy. This will be an issue to be examined during the review of this legislation that could be done later this year.

As for persons who are presently incarcerated, our approach is to have a very limited retroactivity regime. And we believe that it is one of the reasons why the courts have upheld this legislation because it was in compliance with the charter; but others suggest that we should require that any person that comes out of a penitentiary provide a sample before being released. This exists in a few states and it is coming in California. We will probably say that this other jurisdiction should be looked at. Do we want to adopt that policy here? What concerns me is the case where the convicted person is in court on a secondary offense charge. The court has decided not to make a court order in the case. The Crown could have in such a case abstained from making the request. The person is still being sent to the penitentiary for one year or two. From now on, it will be a condition of release that the person be required to provide a sample. I am only saying that this is another issue that could be examined.

[English]

Mr. Cullen: One other item came up. There was a great deal of interest in the House of Commons in developing a missing persons index. That was introduced as a private member's bill in December. It would enable matches against missing persons and crime scenes. It raised certain jurisdictional issues, so the government has begun consultations with the provinces and territories. I am sure that by the end of that consultation process there will be enough information to consider how best to proceed. The federal government has considerable interest in supporting this and in making it happen. It is simply a matter of how best to proceed.

Senator Milne: Would it involve the DNA of children?

Mr. Zigayer: No, senator, it would be more defined than missing children.

Senator Milne: You would require a DNA sample first.

Mr. Cohen: It would be possible to utilize a personal item such as a toothbrush or hairbrush to extract DNA for the police. You are right in saying that it would raise privacy issues.

Senator Milne: Would that be destroyed when the child turns 18 years of age?

certainement très utile. Alors il y a débat, d'une part, les intérêts de l'État et de la police et, d'autre part, les intérêts de la vie privée. Cette question sera posée et se pose chez nous. Nous pouvons nous attendre à ce que certains groupes de pression veulent adopter l'approche du Royaume-Uni. Le comité, a invité à témoigner celui qui est responsable de la banque de données nationale au Royaume-Uni. Les résultats étaient impressionnants, mais en même temps, ils n'ont pas notre charte, ils n'ont pas le même respect que nous avons au Canada de la vie privée. Ce sera une question à examiner lors de la révision de cette législation qui pourrait avoir lieu plus tard cette année.

Pour ce qui est des personnes incarcérées maintenant, notre approche envers la rétroactivité est très restreinte. Et nous croyons que c'est une raison pour laquelle les cours ont maintenu cette législation car elle se conformait à la charte; mais il y en a d'autres qui suggèrent que nous devrions exiger que toute personne qui sort d'un pénitencier fournisse un échantillon avant de sortir. Cela existe dans quelques États et cela s'en vient en Californie. Nous dirons sans doute qu'il faut regarder cette autre juridiction. Voulons-nous l'adopter ici? Ce qui me préoccupe, c'est le cas où le condamné est devant la cour dans une affaire d'infraction secondaire. La cour a décidé qu'elle n'émet pas d'ordonnance dans son cas. La Couronne aurait pu, dans ce cas, ne pas faire de demande. Il est envoyé quand même au pénitencier pour un an ou deux. Ce sera une condition de sa mise en liberté, maintenant, de l'obliger à fournir un échantillon. Je dis seulement que c'est une autre question qu'on pourrait étudier.

[Traduction]

M. Cullen : Une autre question a été soulevée. La possibilité d'établir un index des personnes déclarées disparues a suscité beaucoup d'intérêt à la Chambre des communes. Un projet de loi en ce sens a été proposé par un député en décembre. Cela permettrait d'établir des correspondances entre des personnes disparues et des scènes de crime. Des questions de compétence se sont posées et le gouvernement a donc commencé à consulter les provinces et les territoires. Je suis certain qu'à la fin de ce processus de consultation, on aura suffisamment d'information pour réfléchir à la meilleure manière de procéder. Le gouvernement fédéral tient beaucoup à ce que cela se fasse. Il s'agit simplement de voir quelle est la meilleure manière de procéder.

Le sénateur Milne : Cela engloberait-il l'ADN des enfants?

M. Zigayer : Non, sénateur, ce serait plus circonscrit que les enfants disparus.

Le sénateur Milne : Il vous faudrait d'abord un échantillon d'ADN.

M. Cohen : Il serait possible d'utiliser un article personnel comme une brosse à dents ou une brosse à cheveux pour en extraire de l'ADN pour la police. Vous avez raison de dire que cela soulèverait des questions de respect de la vie privée.

Le sénateur Milne : Serait-ce détruit quand l'enfant atteint l'âge de 18 ans?

Senator Eyton: The minister has a good reputation in the area of human rights and he obviously supports the bill, in general. Were there any particular provisions in the bill that gave the minister cause for concern? Perhaps Mr. Cullen or one of the other officials could answer that question.

Mr. Cullen: I will start the discussion. There was an issue around the question of the judicial discretion and making the DNA samples mandatory for primary offences. In fact, a debate in the other place was centred on making it mandatory to send DNA to the data bank for all primary offences. The advice we had from the officials was that it would create a Charter problem, so a compromise was reached in the sense of categorizing the primary offences into A and B, that is, cases of particularly heinous crimes where the judge would not have any discretion, and the less heinous crimes where the burden of proof would fall on the accused to show that DNA entered into the data bank would create a privacy issue.

I know there was a lot of discussion around that. In the final analysis and based on advice from the constitutional experts in the department, the minister was confident that there would be sound arguments to defend that decision.

If there are other issues that the minister had a concern about, perhaps the officials could comment.

Mr. Cohen: The minister set out what the controversy would be in relation to the removal of judicial discretion. He indicated that it was a defensible measure, notwithstanding that. Certainly we can expect Charter challenges around this issue. It is a question of the overall balance that the bill seeks to achieve and the methods that we use.

Senator Eyton: I personally derive some comfort from knowing that there is a review process and that it will evolve. I wondered about the minister in particular, because I suspect he has a higher standard than I. I was curious to hear if he had reservations that had not occurred to me.

Bill C-13 is not easy reading, and some consolidation might have helped. I recognize that it is a large piece of work, so you would not want it all that way, but it seems to me that sections would help. I make that comment for future reference.

This bill or its progenitor has been around for some time. I assume that it has significant political and popular support across the country. I would like you to comment on that support, particularly as it relates to legal authorities and officials. Who are the leading critics, how noisy are they and how likely are they to surface?

Le sénateur Eyton : Le ministre a une bonne réputation dans le domaine des droits de la personne et il appuie manifestement le projet de loi, en général. Est-ce que le ministre a des réserves au sujet d'une disposition quelconque du projet de loi? Peut-être que M. Cullen ou un autre fonctionnaire pourrait répondre à cette question.

M. Cullen : Je vais commencer à répondre. Des questions se posaient au sujet de la discrétion judiciaire et du prélèvement obligatoire d'empreintes génétiques pour les infractions primaires. En fait, un débat a eu lieu à l'autre endroit sur l'obligation d'envoyer des échantillons d'ADN à la banque de données génétiques pour toutes les infractions primaires. Selon l'avis que nous ont communiqué les fonctionnaires, cela créerait un problème au niveau de la Charte, et un compromis a donc été atteint en ce sens que l'on a établi deux catégories d'infractions primaires, la première comprenant les crimes particulièrement odieux pour lesquels le juge n'aurait aucune discrétion, et l'autre catégorie comprenant les crimes moins odieux, auquel cas le fardeau de la preuve incomberait à l'accusé de démontrer que le fait d'entrer l'empreinte génétique dans la banque de données créerait une atteinte à la vie privée.

Je sais qu'il y a eu beaucoup de débats là-dessus. En dernière analyse et en se fondant sur les conseils des experts constitutionnalistes du ministère, le ministre s'est dit confiant que l'on aurait des arguments solides pour défendre cette décision.

Quant à savoir si le ministre avait des réserves sur d'autres questions, peut-être les fonctionnaires pourraient-ils nous le dire.

M. Cohen : Le ministre a énoncé quelle serait la controverse relativement à la suppression de la discrétion judiciaire. Il a dit que c'était une mesure défendable, en dépit de cela. Nous pouvons certainement nous attendre à des contestations fondées sur la Charte à ce propos. Cela met en cause l'équilibre global que le projet de loi cherche à établir et les méthodes que nous utilisons.

Le sénateur Eyton : Personnellement, je suis en partie rassuré par le fait qu'il y a un processus d'examen qui est évolutif. Je m'interrogeais au sujet du ministre en particulier parce que je soupçonne qu'il place la barre plus haut que moi. J'étais curieux de savoir s'il avait des réserves qui ne m'étaient pas venues à l'esprit.

Le projet de loi C-13 n'est pas d'une lecture facile et il aurait été utile d'établir une certaine codification. Je reconnais que c'est une mesure de grande envergure et qu'on ne voudrait peut-être pas la présenter d'un seul tenant, mais il me semble qu'il aurait été utile de la diviser en diverses parties. Je fais cette observation à toutes fins utiles, pour l'avenir.

Ce projet de loi ou ceux qui l'ont précédé sont à l'étude depuis assez longtemps. Je suppose qu'il bénéficie d'appuis importants un peu partout au pays, au niveau des politiques et de la population. Je voudrais que vous me parliez de cet appui, en particulier parmi les juristes et les hauts fonctionnaires. Qui sont les principaux critiques, dans quelle mesure sont-ils bruyants et quelle est la probabilité qu'ils se fassent entendre?

Mr. Cullen: The bill received unanimous support in committee, and in the House of Commons there was an agreement to fast track it at all stages.

I know from my discussions that law enforcement agencies and the groups interested in the rights of victims are solidly behind this, although I suppose some elements within the legal profession might not be as bullish on it.

We are trying to push the envelope slightly on the balance. Currently, for example, for primary offences, even though it is a requirement, with a high hurdle for exceptions, we are only getting about 50 per cent of the DNA into the lab. That caused some consternation. This is a reasonable compromise that should withstand any Charter challenge.

Perhaps Mr. Cohen or Mr. Zigayer could comment on where other pressures are coming from.

Mr. Cohen: I think you can expect the usual array of interest groups to express themselves on this matter. I am sure that the Canadian Bar Association and the Canadian Civil Liberties Association have a position. I believe that the Senate itself has an ongoing interest in this matter.

I remember being here with Mr. Zigayer in 1998 to discuss the legislation of that time. I recall the deeply felt concerns over privacy. I believe that persists in this chamber and that it will be part of both this process and the review process in the future.

Senator Eyton: I expect people around the table to know much more than I, but there are a variety of national programs for which the enabling legislation and the planning has been fine, but for which the execution has been short of perfect.

I would like to know more about the National DNA Data Bank, which I understand has been around for five years. Is it working as you suggest? Where is it located? How does it operate? I am looking for physical location, management and accountability.

Mr. Cullen: I urge the Senate committee to visit the data bank at the RCMP headquarters here in Ottawa. It is very impressive and stacks up against some of the best in the world.

Senator Eyton: It has only one location but a variety of laboratories across the country that feed it?

Mr. Zigayer: They feed one side of it. The data bank in Ottawa does all the analysis of samples taken from convicted offenders. They have the highest possible quality control. As I said earlier, they are on the cutting edge in the use of robotics and efficiencies.

The Commissioner of the RCMP is responsible for its management and operation under the DNA act, and he has delegated that responsibility to an official.

M. Cullen : Le projet de loi a été appuyé à l'unanimité au comité et, à la Chambre des communes, on s'est entendu pour l'adopter rapidement à toutes les étapes.

Je sais personnellement que les organismes d'application de la loi et les groupes qui défendent les droits des victimes appuient fermement cette mesure, quoique je suppose qu'il peut y avoir certains juristes qui ne soient pas aussi enthousiastes.

Au total, nous essayons d'aller juste un peu plus loin. Actuellement, par exemple, pour les infractions primaires, même si c'est obligatoire et qu'il est difficile d'obtenir une exception, nous n'obtenons au laboratoire qu'environ 50 p. 100 des empreintes génétiques. Cela a causé une certaine consternation. C'est un compromis raisonnable qui devrait résister à toute contestation fondée sur la Charte.

Peut-être que M. Cohen ou M. Zigayer pourrait nous dire d'où émanaient les autres pressions.

M. Cohen : Je pense que l'on peut s'attendre à ce que l'éventail habituel des groupes d'intérêt fassent connaître leur opinion sur cette question. Je suis certain que l'Association du Barreau canadien et l'Association canadienne des libertés civiles ont une position là-dessus. Je crois que le Sénat lui-même s'intéresse à cette affaire de manière continue.

Je me rappelle d'être venu ici en 1998 avec M. Zigayer pour discuter du projet de loi qui était à l'étude à l'époque. Je me rappelle que l'on avait de très sérieuses réserves quant à la protection de la vie privée. Je pense que ce sentiment persiste parmi les sénateurs et que ce sera pris en compte à la fois durant le processus actuel et à l'occasion des futurs examens de la loi.

Le sénateur Eyton : Je pense que d'autres autour de la table en savent beaucoup plus long que moi, mais il existe une foule de programmes nationaux pour lesquels la loi habilitante et la planification étaient irréprochables, mais dont l'exécution a été loin d'être parfaite.

Je voudrais en savoir davantage sur la Banque nationale de données génétiques, qui existe, sauf erreur, depuis cinq ans. Est-ce qu'elle fonctionne comme vous le laissez entendre? Où se trouve-t-elle? Comment fonctionne-t-elle? Je m'intéresse à son emplacement physique, à l'administration et à la reddition de comptes.

M. Cullen : J'invite les membres du comité sénatorial à visiter la banque de données qui se trouve au quartier général de la GRC ici même à Ottawa. C'est très impressionnant et cela se compare à ce qui se fait de mieux dans le monde.

Le sénateur Eyton : Elle est centralisée en un seul endroit, mais divers laboratoires un peu partout au pays l'alimentent?

M. Zigayer : Oui, mais la banque de données à Ottawa se charge d'effectuer l'analyse de tous les échantillons prélevés sur les délinquants reconnus coupables. Le contrôle de la qualité est le plus serré possible. Comme je l'ai dit tout à l'heure, ils sont à la fine pointe de la technologie en termes de robotique et d'efficacité.

Le commissaire de la GRC est responsable de son administration aux termes de la Loi régissant les empreintes génétiques, et il a délégué cette responsabilité à un fonctionnaire.

There are regional forensic labs across Canada. There are about six RCMP labs and there is a provincial lab in Montreal for Quebec and in Toronto for Ontario. They do the casework. Crime scene samples are delivered to the forensic analysts at one of these regional labs. They do a forensic DNA analysis of that substance and come up with a DNA profile. If they are dealing with a “who done it” and do not have a suspect, they will electronically upload the DNA profile obtained from the crime scene evidence to the crime scene index in the National DNA Data Bank. Once that profile arrives in Ottawa, it is automatically compared with the contents of the National DNA Data Bank. It could match with another crime scene, which would draw a linkage between two crimes that may have been committed by the same person.

It is hoped that you will get a match with a previously convicted offender, in which case you have an investigative lead to bring that person to justice.

Senator Eyton: That information will be fed back to the appropriate authorities?

Mr. Zigayer: Yes.

Mr. Cullen: There has been some discussion and analysis in the press about a backlog of DNA samples. This is partly due to confusion in terminology. If something is in process, is it backlogged? We have tried to look at the benchmarks, the standards and the performance, internally and in other jurisdictions.

For example, priority cases are turned around within 15 days, with no exception. The rest are negotiated with the agency that has submitted the sample and a timeline for how quickly the DNA will be analyzed is agreed upon.

There have been some surveys to indicate that client satisfaction is in the high 90s, and that includes turnaround time.

The DNA Data Bank is working hard to improve its performance. Non-urgent cases are dealt with in 120 days, on average, and they are working to reduce that. Urgent cases, where the analysis is required to meet a critical court appearance, are agreed upon in advance, and those deadlines are met in almost every case.

Mr. Zigayer: With regard to the governance of the data bank, the DNA advisory committee exists because of the interest of this committee in having some kind of oversight, although they are not really an oversight group.

They provide advice to the Commissioner of the RCMP on operational issues that come along. One of the topics they advised on is the moderate match issue that Senator Pearson asked about earlier. Former Justice Peter Cory of the Supreme Court of Canada is on the committee, so it has his legal expertise. There are

Il y a des laboratoires judiciaires régionaux un peu partout au Canada. Il y a environ six laboratoires de la GRC et il y a un laboratoire provincial à Montréal pour le Québec et un à Toronto pour l'Ontario. Ils s'occupent des dossiers. Les échantillons prélevés sur les lieux de crime sont envoyés aux analystes en criminalistique à l'un de ses laboratoires régionaux. Ils font une analyse judiciaire de l'ADN se trouvant dans cette substance corporelle et établissent un profil génétique. Si le crime n'est pas élucidé et que l'on n'a aucun suspect, ils envoient alors électroniquement le profil génétique obtenu sur les lieux du crime vers le fichier de criminalistique de la Banque nationale de données génétiques. Dès que ce profil arrive à Ottawa, il est automatiquement comparé à l'ensemble des profils contenus dans la Banque nationale de données génétiques. Il peut y avoir correspondance avec un profil provenant d'une autre scène de crime, ce qui permet alors d'établir un lien entre deux crimes qui peuvent avoir été commis par la même personne.

On espère obtenir une correspondance avec l'empreinte d'un délinquant déjà reconnu coupable, auquel cas, on obtient une piste d'enquête permettant de traduire cette personne devant la justice.

Le sénateur Eyton : Ce renseignement est-il transmis aux autorités compétentes?

M. Zigayer : Oui.

M. Cullen : Il a été question dans les journaux d'un arriéré d'échantillons d'ADN. C'est en partie dû à la confusion terminologique. Si un processus est en cours, peut-on parler d'un arriéré de cas? Nous avons essayé de faire des analyses comparatives et de vérifier les normes et la performance, à l'interne et dans d'autres pays.

Par exemple, les cas prioritaires sont traités en moins de 15 jours, sans aucune exception. Les autres font l'objet de négociations avec l'agence qui a remis l'échantillon et l'on s'entend sur une échéance pour l'analyse de l'ADN.

Des sondages ont été faits et indiquent que la satisfaction des clients se situe à plus de 95 p. 100, et cela comprend le délai de traitement.

À la banque de données génétiques, on travaille très fort pour améliorer la performance. Les cas qui ne sont pas urgents sont traités en 120 jours, en moyenne, et l'on s'efforce de réduire ce délai. Les cas urgents, lorsque l'analyse est nécessaire pour une comparation importante en cours, font l'objet d'un accord négocié à l'avance et les échéances sont respectées dans presque tous les cas.

M. Zigayer : Au sujet de la gouvernance de la banque de données, le comité consultatif sur l'ADN existe à cause de l'intérêt manifesté par votre comité pour ce qui est d'avoir une surveillance quelconque, quoiqu'il ne s'agisse pas vraiment d'un groupe de surveillance.

Ce comité conseille le commissaire de la GRC sur des questions opérationnelles qui peuvent surgir. Il a notamment donné des conseils sur la question des correspondances moyennes dont le sénateur Pearson a parlé tout à l'heure. L'ancien juge Peter Cory de la Cour suprême du Canada fait partie du comité, lequel peut

also representatives from several scientific domains related to the operation and use of DNA technology. There is a representative from the Office of the Privacy Commissioner on this committee as well.

That contributes to the proper operation of the data bank.

Senator Eyton: Where do the municipal police forces fit into this? We have the provincial police force. In Toronto, we have the Toronto police force. Are they subordinate to the provincial laboratory and provincial authorities, or do they work directly with the national data bank?

Mr. Zigayer: There is no one rule. Depending on the province, you will be dealing with a different forensic regional laboratory. Let us take it for granted that the Toronto Police Service deals with the Centre of Forensic Sciences, which is the Ontario regional forensic laboratory. Police forces in the Western provinces, whether they are municipal or the RCMP, deal with the regional RCMP forensic laboratories out there.

It may be because some people see it as a backlog and other people see it as a work in progress that sometimes there is urgency to get something done in a situation. In that case, the analysis will be sent, within the RCMP scheme, from one forensic laboratory to another one of their laboratories to get the work done faster. Generally speaking, that is the way it is. It is not a question of being subordinate to the RCMP. It is a partnership.

Senator Eyton: I was worried more about the management of the system than the overall national coordination. When you have more players, things get more complicated. The question then is how do you communicate, and how is that communication processed. You are telling me it is finding solutions, although there is no overall national agenda or constitution that defines any particular way of dealing with these issues.

Mr. Zigayer: There is only one National DNA Data Bank, which works very well and closely with each of the regional labs. They communicate back and forth. At some point, the information gets delivered to the police who are dealing with that regional lab. The DNA data bank is out of the picture at that point.

Senator Eyton: Are there periodic reviews of the work of the national data bank?

Mr. Zigayer: Yes, there are. The commissioner and the minister, I believe, are required to make an annual report to Parliament. Scientifically, the National DNA Data Bank is subject to audit by its professional peers. I do not know if it is an ISO situation, but it is similar to that, where experts from the U.K. lab or the FBI will come to inspect the Canadian setup and give advice or make recommendations.

donc compter sur une expertise juridique. On y trouve aussi des représentants de plusieurs disciplines scientifiques liées au fonctionnement et à l'utilisation de la technologie de l'ADN. Ce comité comprend aussi un représentant du Bureau du commissaire à la protection de la vie privée.

Cela contribue à assurer le bon fonctionnement de cette banque de données.

Le sénateur Eyton : Quelle est la place des services de police municipaux dans tout cela? Nous avons une police provinciale. À Toronto, nous avons la police de Toronto. Sont-elles subordonnées au laboratoire provincial et aux autorités provinciales, ou bien traitent-elles directement avec la Banque nationale de données génétiques?

M. Zigayer : Il n'y a pas de règle fixe. Les services de police traitent avec des laboratoires judiciaires régionaux différents, selon les provinces. On peut supposer au départ que le service de police de Toronto traite avec le Centre des sciences judiciaires, qui est le laboratoire judiciaire régional de l'Ontario. Les services de police des provinces de l'Ouest, qu'il s'agisse de police municipale ou de la GRC, traitent avec les laboratoires judiciaires régionaux de la GRC dans ces provinces.

C'est peut-être parce que certains considèrent qu'il y a un arriéré de cas tandis que d'autres voient tout cela comme un travail évolutif qu'il y a parfois un sentiment d'urgence dans une affaire donnée. En pareil cas, l'échantillon est envoyé d'un laboratoire judiciaire à un autre, à l'intérieur du réseau de la GRC, pour que le travail se fasse plus rapidement. En règle générale, c'est ainsi que l'on fonctionne. Ce n'est pas une question d'être subordonné à la GRC. C'est un partenariat.

Le sénateur Eyton : Je m'inquiète davantage de la gestion du système que de la coordination nationale globale. Plus on a d'intervenants différents, plus cela devient compliqué. La question est alors de savoir comment communiquer et comment assurer cette communication. Vous me dites que l'on trouve des solutions, bien qu'il n'y ait aucune règle nationale établissant une procédure précise pour traiter tout cela.

M. Zigayer : Il n'y a qu'une seule Banque nationale de données génétiques, laquelle travaille très bien et en étroite collaboration avec chacun des laboratoires régionaux. La communication est très bonne dans les deux sens. À un moment donné, le renseignement est transmis au service de police qui traite avec le laboratoire régional en question. À ce moment-là, la banque de données génétiques n'est plus en cause.

Le sénateur Eyton : Examine-t-on périodiquement le travail de la banque de données génétiques?

M. Zigayer : Oui. Le commissaire et le ministre, je crois, sont tenus de présenter un rapport annuel au Parlement. Scientifiquement, la Banque nationale de données génétiques doit faire l'objet de vérifications par des pairs professionnels. J'ignore si c'est assujéti aux normes ISO, mais c'est une situation semblable et des experts du laboratoire du Royaume-Uni ou du FBI viennent inspecter les installations canadiennes et donnent des conseils ou font des recommandations.

Senator Joyal: This reminds me of a discussion when Senator Milne was in the chair and Senator Pearson attended those meetings.

According to an article in the *Ottawa Citizen*, statistics show that judges are currently ordering DNA samples in only half the cases involving the more serious offences. That seems to be the basis for the need for the bill.

We realize, through public opinion and some political parties, that the judges are not intrusive enough for the taste of some people. That being so, it was decided to make collecting a DNA sample a compulsory order of the court. The bill added to the list of previous offences that were submitted to a DNA order.

Looking at the list of offences, I have difficulty linking some of them to a *prima facie* need for DNA. There are offences on the list that have to do with what I call the "bodily integrity," such as sexual offences, luring a child, hostage taking and so forth. We can understand that there is violence against the person. When there is violence against the person, we have to be concerned.

However, when we go on to robbery, extortion or breaking and entering a dwelling house, those have nothing to do with the person. We are dealing with goods and property if we use the traditional classification of the Criminal Code.

I wonder whether in making an automatic order for DNA in such cases, you are breaking the proportionality test of section 1 of the Charter. That test includes three elements: The means have to serve the objective; they have to cause minimal impairment; and they have to be the only means to achieve the results.

The basis of your reasoning is that the court does not seem to be as responsive as we would like it to be. In other words, the court does not exercise its discretion in a way that would satisfy the objective of the act. I would like to know who analyzes those decisions, and maybe I would be of the opinion that the court was well-founded to refuse the order. I do not take it for granted that because the court has decided half the time that the DNA order should be refused that the court was not right. There is an appreciation that should be made there that would normally be based on a study or review of those cases where the DNA order was denied.

Next, in order to fill that "need," you add to the list many offences that have nothing to do with bodily integrity, that is, the right to privacy that could be infringed when the bodily integrity of another person or a victim is under consideration.

When you move beyond that and you add offences against property, it seems to me that there should be a pause. We have to ask ourselves whether it is within the philosophy of the Charter.

Le sénateur Joyal : Cela me rappelle une discussion qui a eu lieu quand le sénateur Milne occupait le fauteuil et que le sénateur Pearson assistait à nos réunions.

D'après un article du *Ottawa Citizen*, les statistiques montrent qu'actuellement, les juges ordonnent le prélèvement d'échantillons d'ADN dans seulement la moitié des cas des crimes les plus graves. Il semble que c'est de là que vienne le besoin de ce projet de loi.

Nous nous rendons compte, par l'opinion publique et par certains partis politiques, que les juges ne vont pas assez loin au goût de certaines gens. Cela étant, il a été décidé de rendre obligatoire l'ordonnance du tribunal pour le prélèvement d'un échantillon d'ADN. Le projet de loi ajoute à la liste des infractions qui étaient auparavant assujetties à l'ordonnance de prélèvement.

J'examine la liste des infractions et j'ai de la difficulté à établir un lien entre certaines d'entre elles et la nécessité, au départ, de l'empreinte génétique. Il n'y a sur la liste aucune infraction mettant en cause ce que j'appelle l'intégrité physique, notamment les infractions sexuelles, la corruption d'enfants, la prise d'otage, et cetera. On peut comprendre qu'il y ait les crimes impliquant des actes de violence contre des personnes. Lorsqu'il y a violence contre une personne, nous devons nous en inquiéter.

Cependant, quand on va jusqu'au vol à main armée, l'extorsion ou l'introduction par effraction, tout cela n'a rien à voir avec la personne. Il s'agit de biens, si l'on utilise la classification traditionnelle du Code criminel.

Je me demande si, en rendant automatique le prélèvement d'ADN en pareil cas, on n'enfreint pas la règle de la proportionnalité établie à l'article 1 de la Charte. Ce critère comprend trois éléments : les moyens doivent correspondre à l'objectif; ils doivent causer une entrave minimale; et ils doivent être les seuls moyens permettant d'obtenir les résultats voulus.

Votre raisonnement semble être fondé sur le fait que la cour ne semble pas aussi accommodante que nous le voudrions. Autrement dit, la cour n'exerce pas sa discrétion de manière à atteindre l'objectif de la loi. J'aimerais savoir qui analyse les décisions des tribunaux, et je serais peut-être d'avis que la cour était bien fondée de refuser l'ordonnance. Je ne suppose pas au départ que, parce que la cour a décidé la moitié du temps de refuser l'ordonnance de prélèvement, que la cour n'avait pas raison. Il faut porter un jugement, lequel serait normalement fondé sur une étude ou un examen des cas dans lesquels l'ordonnance de prélèvement a été refusée.

Ensuite, pour répondre à ce « besoin », vous ajoutez à la liste de nombreuses infractions qui n'ont rien à voir avec l'intégrité physique, c'est-à-dire le droit au respect de la vie privée qui pourrait être enfreint quand l'intégrité physique d'une personne ou d'une victime est en cause.

Quand vous allez plus loin et que vous ajoutez des infractions contre les biens, il me semble que cela doit donner matière à réflexion. Vous devez vous demander si c'est conforme aux

You know the Charter as well as I do, if not better. I would like to hear your reasoning when you come forward with a bill that adds so many offences to the original list.

Mr. Zigayer: I will start, and I will ask Mr. Cohen to deal with the proportionality issues.

Let me first address why we have a bill, which was your first question. Is it simply in response to the perception that judges are not making enough DNA data bank orders? No, it is not.

The legislation before you today began its journey in 2001, only a few weeks before 9/11, at the Uniform Law Conference when Ontario brought forward a number of resolutions proposing that the Government of Canada consider certain legislative changes in consultation with the provinces and other stakeholders. We proceeded as we normally do when we get suggestions or proposals for changes to the law.

We engaged in public consultation in 2002. My colleagues, Mr. Cohen and others at Justice, and I were focused on Bill C-36 in the fall of 2001. This consultation paper saw the light of day just as summer 2002 was arriving.

Then we received responses to the priority issues identified in this paper. There was strong support for the inclusion of persons found not criminally responsible and a number of procedural changes dealing with defective DNA data bank orders. That was another issue in the consultation paper.

This proposed legislation did not come before you because of competing political priorities. We are looking at parliamentary review of this legislation in the near future, in the fall, which will allow for further discussion of some of the issues that I mentioned earlier. It was not just in response to the perception that there were not enough DNA data bank orders being made. Concerns were being raised in the first year of operation of the legislation.

You probably will not have read my comments before the committee in the House, but I was saying many of the same things that you have just said, that we do not have any evidence to indicate that courts are misapplying the law. We have anecdotal evidence, because Consulting and Audit Canada did a study in which prosecutors were asked why more orders were not being made. We got answers like, "I forgot to ask" or "I forgot to remind the judge" or "I was afraid to remind the judge." Those were in the early days of the implementation of this legislation. That study was done in 2001 or 2002.

principes de la Charte. Vous connaissez la Charte aussi bien que moi, sinon mieux. Je voudrais entendre votre raisonnement qui vous a amené à présenter un projet de loi qui ajoute tellement d'infractions à la liste originale.

M. Zigayer : Je vais commencer, après quoi je demanderais à M. Cohen de traiter de la proportionnalité.

Je vais traiter d'abord de la raison d'être du projet de loi, qui est l'objet de votre première question. Est-ce simplement à cause de la perception selon laquelle les juges ne rendent pas suffisamment d'ordonnances de prélèvement d'empreintes génétiques? Non, ce n'est pas le cas.

Le projet de loi dont vous êtes saisis aujourd'hui a commencé son cheminement en 2001, quelques semaines à peine avant les événements du 11 septembre, à la Conférence pour l'uniformisation du droit, lorsque l'Ontario a présenté un certain nombre de résolutions proposant que le gouvernement du Canada envisage d'apporter certains changements aux lois en consultation avec les provinces et d'autres intervenants. Nous avons procédé comme nous le faisons normalement quand nous recevons des suggestions ou des propositions de modification de la loi.

Nous avons tenu une consultation publique en 2002. Mes collègues, M. Cohen et d'autres fonctionnaires de la justice, et moi-même avons concentré notre attention sur le projet de loi C-36 à l'automne 2001. Ce document de consultation a été publié au tout début de l'été 2002.

Nous avons alors reçu des réponses aux questions prioritaires identifiées dans ce document. Les intervenants appuyaient fermement l'ajout des personnes jugées non criminellement responsables ainsi qu'un certain nombre de changements à la procédure relativement aux ordonnances de prélèvement génétique irrégulières. C'était une autre question abordée dans le document de consultation.

Ce projet de loi ne vous est pas parvenu à cause de priorités politiques conflictuelles. Cette loi fera très bientôt, à l'automne, l'objet d'un examen parlementaire qui permettra d'approfondir davantage certaines questions que j'ai mentionnées tout à l'heure. Ce n'était pas seulement en réponse à la perception que les juges ne rendaient pas suffisamment d'ordonnances de prélèvement d'empreintes génétiques. Des préoccupations ont été soulevées dès la première année d'application de la loi.

Vous n'avez probablement pas lu les observations que j'ai faites devant le comité de la Chambre, mais j'ai dit la même chose que vous venez de dire, que nous n'avons aucune preuve indiquant que les tribunaux appliquent mal la loi. Nous avons une preuve empirique parce que Conseils et Vérification Canada a fait une étude dans le cadre de laquelle on a demandé au procureur pourquoi les juges ne rendaient pas un plus grand nombre d'ordonnances. Nous avons obtenu des réponses du genre « j'ai oublié de poser la question » ou encore « j'ai oublié de le rappeler au juge » ou bien « j'avais peur d'en faire la remarque au juge ». C'était dans les premiers jours de la mise en oeuvre de cette loi. L'étude a été faite en 2001 ou 2002.

Like so many other pieces of legislation, as judges and prosecutors use it, they come to know its operation better. What is surprising and alarming to many people is the fact that that 50 per cent figure remains constant today. We still do not understand and we do not have any studies to explain why fewer than the anticipated orders are coming in.

To deal with the property offence issue, you raised the question of break and enter. That is an offence that was included in the original legislation. What we have done is moved breaking and entering into a dwelling house from the secondary list to the primary list. The reason for that is it is a serious offence. It carries a maximum of life imprisonment.

There is also the potential for violence — sexual violence or physical violence — against the homeowner, justifying its move from the secondary to the primary list. Its inclusion in the first place is based on the fact that often, persons who commit such crimes commit many similar crimes. That would be a person's profession, to break into houses for whatever purpose, whether to support a drug habit or whatever. That is what they do.

Many times, these people can injure themselves. They can cut themselves on a broken window entering the house or injure themselves on something inside. We have a case in Ottawa of a fellow who broke into houses and ate the food. He had a snack while he was in a house and was linked to the crime from DNA left on a utensil, for example, and was prosecuted and convicted. It is an effective investigative tool in those types of crimes.

That tool might be used in some parts of the country. Here in Ottawa it was used. In other parts of the country, for example in the North, you might not rely upon DNA technology to make your case because you have other ways of proving it. It is there if you need it.

Let us say a museum was broken into and a valuable artifact stolen. If the person committing the offence was injured breaking into the display case and left blood behind, that would help bring that person to justice.

I will defer to my colleague Mr. Cohen on the proportionality issue.

Mr. Cohen: You have put your finger on a difficult but important question of public policy. This legislation consistently provokes a tension between the need to respect individual privacy and the need to protect society against those who commit violent crimes. That is an issue that will not go away as we make our way through this process.

The focus of your remarks, insofar as they relate to me and my responsibility for giving advice on the Charter, is the removal of judicial discretion in relation to 16 offences that are identified in

Comme pour beaucoup d'autres mesures législatives, à mesure que les juges et les procureurs l'appliquent, ils en viennent à mieux comprendre son fonctionnement. Ce qui est étonnant et inquiétant pour bien des gens, c'est le fait que ce chiffre de 50 p. 100 demeure constant encore aujourd'hui. Nous ne comprenons toujours pas pourquoi et nous n'avons aucune étude permettant d'expliquer pourquoi les ordonnances sont moins nombreuses que prévu.

Au sujet des infractions contre les biens, vous avez évoqué l'introduction par effraction. C'est une infraction qui était prévue dans la loi à l'origine. Ce que nous avons fait, c'est simplement de faire passer l'introduction par effraction dans une maison d'habitation de la liste des infractions secondaires à la liste des infractions primaires. La raison en est qu'il s'agit d'une infraction grave. La peine maximale dont elle est passible est la prison à vie.

Il y a aussi possibilité de violence — sexuelle ou physique — contre le propriétaire de la maison, ce qui justifie de faire passer cette infraction de la liste secondaire à la liste primaire. Si elle était incluse au départ, c'est en raison du fait que souvent, les gens qui commettent une telle infraction en commettent aussi beaucoup d'autres. Cela devient la profession d'une personne, de s'introduire par effraction dans des maisons pour quelque raison que ce soit, pour payer sa drogue dans le cas d'un toxicomane ou quoi que ce soit. Ce sont des professionnels.

Bien souvent, ces gens-là peuvent se blesser. Ils se coupent en brisant la vitre pour s'introduire dans la maison ou se blessent d'une autre manière dans la maison. Nous avons eu à Ottawa le cas d'un type qui s'introduisait dans des maisons pour manger de la nourriture. Il s'est préparé un repas dans une maison et sa présence a été prouvée par l'ADN retrouvé sur un ustensile et il a été poursuivi et condamné. C'est un outil d'enquête efficace pour ce type de crime.

Cet outil est utilisé dans certaines régions du pays. Ici, à Ottawa, il a été utilisé. Dans d'autres coins du pays, par exemple dans le Nord, on ne fait pas nécessairement appel à la technologie de l'ADN pour établir un dossier parce qu'on a d'autres manières de prouver la culpabilité. On peut s'en servir au besoin.

Disons que quelqu'un s'introduit par effraction dans un musée et vole une oeuvre précieuse. Si le voleur s'est blessé en brisant la vitrine d'exposition et a laissé du sang, cela aide à le traduire devant les tribunaux.

Je vais maintenant demander à mon collègue M. Cohen de vous parler de la proportionnalité.

M. Cohen : Vous avez mis le doigt sur une question difficile mais importante en matière de politique publique. Cette loi provoque constamment une tension entre le besoin de respecter la vie privée d'une personne et le besoin de protéger la société contre ceux qui commettent des crimes avec violence. C'est une question qui ne disparaîtra pas pendant que nous progressons dans ce processus.

L'essentiel de vos propos, en ce qui me concerne et en ce qui touche ma responsabilité de donner des conseils relativement à la Charte, est l'élimination de la discrétion judiciaire relativement à

this bill. That is a significant number, but not a substantial one in relation to the total number of offences that are dealt with in the code or captured under the entire legislative framework.

A problem has been identified. It has been identified in the hearings in the other place. The 50 per cent figure that you have mentioned may be anecdotal, but it has been relayed by people who are in a position to know. I am convinced that they are in a position to bring forward additional evidence about the actual shortfall in the numbers of people who are subject to DNA sampling and admission into the DNA data bank. Therefore, there is a responsibility on policy-makers and parliamentarians to address that issue. The question is how can we do so in a way that respects constitutional norms and values? That takes us to the issues of section 1 that you mentioned.

We could be here discussing more sweeping reforms that go quite a lot further. The U.K. example has been brought forward, where the taking of samples on arrest is the operative norm. That bypasses judicial discretion and involves the automatic taking of DNA samples.

In the world we live in here in Canada, under section 1, Charter jurisprudence would involve the courts considering a comparative example of another free and democratic society adopting far-reaching methods that seem to be effective in dealing with this issue and without necessarily compromising their value. A court in Canada would have regard to that.

I am not suggesting this is something you should take on. I do believe it is an issue that you will have to confront in the future.

I would also point out that notwithstanding this particular category of what has been called the worst of the worst, or the most egregious offences that could result in the automatic taking of samples, most of the concerns that have been raised by the judiciary have been met by the judiciary examining the quality of the safeguards that were built into the legislation at the first instance.

While judicial discretion is one of those safeguards, it is not the only one. We have substantial safeguards for privacy, for keeping the samples anonymous, for maintaining the integrity of the DNA data bank itself, et cetera.

All of these things play into whether or not this is an appropriate and proportionate response to this matter.

I will not pretend that the issue of judicial discretion is not a live one. Certainly there are cases, and I referred to them in my testimony before the House committee, that suggest that discretion is very important in terms of Charter safeguards. However, there are other, countervailing considerations. One of them is you are dealing with a person who has been convicted of an offence and no longer has the benefit of the presumption of innocence. Another is that convicted persons within our system

16 infractions qui sont identifiées dans ce projet de loi. C'est un chiffre important, mais pas tellement considérable relativement au nombre total d'infractions qui sont définies dans le code ou visées par l'ensemble des lois.

Un problème a été identifié. Il a été mis au jour durant les audiences à l'autre endroit. Le chiffre de 50 p. 100 que vous avez évoqué est peut-être approximatif, mais il a été donné par des gens qui sont bien placés pour le savoir. Je suis convaincu qu'ils sont en mesure de présenter des éléments de preuve additionnels quant à l'insuffisance du nombre de personnes qui font l'objet de prélèvements d'ADN pour être versés dans la banque de données génétiques. Par conséquent, c'est la responsabilité des décideurs politiques et des parlementaires de s'attaquer à cette question. La question est de savoir comment nous pouvons le faire d'une manière qui respecte les normes et les valeurs constitutionnelles. Cela nous amène à l'article 1 que vous avez évoqué.

Nous pourrions être ici en train de discuter d'une réforme beaucoup plus vaste qui irait beaucoup plus loin. On a donné l'exemple du Royaume-Uni, où le prélèvement d'échantillon au moment de l'arrestation est la norme opérationnelle. Il n'y a plus la moindre discrétion judiciaire et le prélèvement d'ADN devient automatique.

Dans le monde dans lequel nous vivons au Canada, aux termes de l'article 1 de la Charte, la jurisprudence exige que les tribunaux prennent en compte un exemple comparatif d'une autre société libre et démocratique qui aurait adopté des méthodes beaucoup plus poussées qui semblent efficaces pour s'attaquer à cette question sans nécessairement compromettre les valeurs. Un tribunal au Canada doit tenir compte de cela.

Je ne dis pas qu'il ne faut pas en tenir compte. Je suis convaincu que c'est une question à laquelle vous serez confrontés à l'avenir.

Je fais aussi observer que, hormis cette catégorie particulière que l'on a appelé le pire du pire, à savoir les infractions les plus odieuses qui peuvent entraîner le prélèvement automatique d'échantillons, la plupart des préoccupations qui ont été soulevées par la magistrature ont été écartées après que les juges eurent examiné la qualité des sauvegardes qui ont été incorporées dans la loi au départ.

Si la discrétion judiciaire est l'une de ces sauvegardes, ce n'est pas la seule. Nous avons également des garanties considérables relativement au respect de la vie privée, pour faire en sorte que les échantillons demeurent anonymes, pour garantir l'intégrité de la banque de données génétiques elle-même, et cetera.

Tous ces facteurs entrent en jeu quand il s'agit de déterminer si la mesure est appropriée et proportionnelle dans cette affaire.

Je ne prétends nullement que la question de la discrétion judiciaire ne soit pas un enjeu important. Il est certain que dans certains cas, et je les ai évoqués durant mon témoignage devant le comité de la Chambre, le pouvoir discrétionnaire est très important pour l'application des garanties de la Charte. Cependant, il y a d'autres considérations opposées dont il faut tenir compte. L'une d'entre elles est que l'on a affaire à une personne qui a été trouvée coupable d'une infraction et qui ne

typically must expect and do expect incursions on their individual privacy. Others have advanced the argument that there is no need for a judicial determination or judicial discretion, since a trial judge has just completed a trial involving the individual in question and has convicted that individual of a serious offence. Therefore, a further consideration of whether the individual should be eligible or ineligible for DNA sampling is not required. These are the arguments that people put forward.

There is also judicial commentary in the cases that have come forward that the procedure involved here should not be equated with a warrant procedure. The trappings associated with a warrant procedure are not required at this stage in the process. Here I am referring to a decision of the Ontario Court of Appeal in a case called *Briggs*, which is also referred to in the other decision we discussed today, the *Jackpine* decision.

Substantial arguments can be advanced in support of the measure. Substantial arguments can be put forward in terms of justification. I do not minimize, and certainly I think it represents a great opportunity, the significance of the review process that will be embarked upon before very long, the chance to develop an appropriate record and to consider additional changes to the legislation to make it work effectively.

Mr. Cullen: I would not want to see the bill characterized as being responsive to, let us say, the judgment of some that courts were not ordering enough DNA to the DNA data bank for primary offences. In fact, that issue received more attention in the other place during the discussion of the bill, but the bill is meant to deal with a range of issues, including what should be on the primary list, what should be on the secondary list, the questions of retroactivity, moderate matches, and a host of other issues.

Politics is the art of the possible. There was an initial proposal that sampling for all primary offences should be made mandatory, without any discretion. If you look at the language now, for primary offences there is a very high hurdle to clear, and the onus is on the accused to show that taking the DNA and putting it in the data bank would be — I do not have the precise language — totally disproportionate to its value to the state, or something along those lines.

In fact, when we asked officials if anyone had actually presented a case along those lines, we were told that no one had. The members in the other place were concerned that about 50 per cent of the DNA for convicted murders and rapists was getting into the data bank, and I know that you have raised issues around the complete list, but these are particularly heinous crimes. When we asked the officials what arguments could be

bénéficie donc plus de la présomption d'innocence. Par ailleurs, les personnes reconnues coupables dans notre système peuvent généralement s'attendre à des ingérences dans leur vie privée. D'autres ont avancé l'argument qu'il n'y a nul besoin de décision judiciaire ou de discrétion judiciaire, puisqu'un juge de première instance vient tout juste de terminer un procès impliquant la personne en question et a trouvé cette personne coupable d'une infraction grave. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de se demander si la personne en question devrait être assujettie ou non au prélèvement d'ADN. Voilà donc les arguments que les gens ont invoqués.

Il y a aussi dans les affaires qui se sont présentées des commentaires formulés par des juristes selon lesquels la procédure en cause en l'occurrence n'est pas du tout une procédure de délivrance de mandat. Les formalités associées à la procédure de mandat ne sont pas nécessaires à cette étape du processus. Je renvoie ici à une décision de la cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Briggs*, dont il est également fait mention dans l'autre discussion dont il a été question aujourd'hui, la décision *Jackpine*.

Des arguments solides peuvent être avancés à l'appui de la mesure. Des arguments solides peuvent être présentés pour la justifier. Je ne minimise nullement l'importance du processus d'examen qui va commencer dans peu de temps, et je crois d'ailleurs que c'est une très belle occasion d'approfondir la question et de réfléchir à d'autres changements à la loi qui seraient susceptibles d'en assurer un meilleur fonctionnement.

M. Cullen : Je ne voudrais pas que l'on dise que le projet de loi est une réaction à, disons, l'opinion de certains selon laquelle les tribunaux n'ordonnaient pas suffisamment de prélèvements d'ADN pour les infractions primaires. En fait, cette question a été étudiée plus attentivement à l'autre endroit pendant la discussion sur le projet de loi, mais le projet de loi vise à régler tout un éventail de questions, notamment quelles infractions doivent figurer sur la liste primaire, lesquelles doivent figurer sur la liste secondaire, et aussi les questions de rétroactivité, les correspondances moyennes et une foule d'autres questions.

La politique est l'art du possible. Une proposition initiale voulait que le prélèvement soit rendu obligatoire pour toutes les infractions primaires, sans aucune discrétion. Si vous examinez le libellé actuel, pour les infractions primaires, la barre est placée très haut et il incombe à l'accusé de démontrer que le prélèvement d'ADN et le versement de l'empreinte génétique dans la banque de données seraient — je n'ai pas ici le libellé exact — totalement disproportionnés par rapport à sa valeur pour l'État, ou quelque chose du genre.

En fait, quand nous avons demandé aux fonctionnaires si quelqu'un avait déjà présenté un dossier en ce sens, on nous a dit que personne ne l'avait fait. Les membres de l'autre endroit étaient préoccupés parce qu'environ 50 p. 100 de l'ADN des meurtriers et violeurs reconnus coupables se retrouvaient dans la banque de données, et je sais que vous avez soulevé des questions au sujet de la liste complète, mais il s'agit là de crimes

anticipated from a convicted criminal in cases like that, they could not give us any examples of ones that would clear that hurdle.

Categorizing primary offences into A and B lists was the compromise reached. The constitutional experts told us — and you perhaps did not hear the Minister of Justice earlier — that they are satisfied, and the minister is satisfied, that while it does push the envelope a little, there would be sound arguments to ward off any Charter challenge. This was the compromise that was reached in the other place.

As I said earlier, the committee in the other place gave this unanimous support, and in the House proper there was unanimous agreement to fast-track it. That is just by way of background.

Senator Joyal: I do not want to extend the debate. You have made your case extensively and I appreciate your arguments.

I have reservations about saying, “In England they do it, and in Canada we can do it.” The constitutional systems for the protection of rights in England and in Canada are different. Westminster is still a supreme Parliament. We do not have a supreme Parliament; the Charter is over and above us. A judge can order Parliament to change legislation within a period of time, sometimes very limited. In fact, on the last bill we had here, which was the amendments to the Criminal Code on mentally disordered persons, we had a year to adopt it. In England, as you know better than I, they have signed the European Convention on Human Rights. When the court gives a decision, it invites Parliament to consider it, but it cannot order Parliament to do it.

Besides that, the interpretation of the European Convention on Human Rights in terms of an issue of privacy like the one we have here has not been tested.

In other words, we cannot really use the situation in Britain on this issue and say, “It is done in Britain; the mother country is doing it. We are okay, as the junior Parliament, to do it.” I have great reservations about this.

The last decision from the House of Lords, on the security certificate, which your minister knows very well, has been set aside on the basis of the European convention that finally looked into the police system in relation to, as you remember, the famous decision of Lord Bingham. We might have to reconsider our own certificates on the basis of the decision.

In other words, there is not a clear basis for us to say we can do it because they do it. I want to put that on the record. It is the same with California. As my colleague, Senator Milne, has suggested to me, California is a state with the death penalty.

particulièrement odieux. Quand nous avons demandé aux fonctionnaires quels arguments on pouvait prévoir de la part d'un criminel reconnu coupable en pareil cas, on n'a pu nous donner un seul exemple qui aurait franchi ce seuil.

Le fait de classer les infractions primaires en deux catégories correspondant aux listes A et B, c'est le compromis qui a été dégagé. Les experts constitutionnalistes nous ont dit — et peut-être n'avez-vous pas entendu le ministre de la Justice le dire tout à l'heure — qu'ils sont convaincus et le ministre est convaincu que, bien que la mesure proposée étende quelque peu la portée de la législation, de solides arguments permettraient de réfuter toute contestation fondée sur la Charte. C'est le compromis qui a été trouvé à l'autre endroit.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, le comité de l'autre endroit a appuyé à l'unanimité la mesure proposée et à la Chambre elle-même, il y a eu consentement unanime pour l'adopter de manière accélérée. Je dis tout cela pour établir le contexte.

Le sénateur Joyal : Je ne veux pas prolonger le débat. Vous avez plaidé éloquemment votre cause et je suis sensible à vos arguments.

J'ai des réserves quand j'entends dire : « Les Anglais le font et nous pouvons donc le faire aussi au Canada ». Les systèmes constitutionnels pour la protection des droits sont différents en Angleterre et au Canada. Westminster est encore un Parlement suprême. Nous n'avons pas de Parlement suprême; la Charte est prééminente par rapport à nous. Un juge peut ordonner au Parlement de changer la loi dans un certain délai, parfois très court. En fait, le dernier projet de loi que nous avons étudié ici visait à apporter des modifications au Code criminel relativement aux personnes souffrant de troubles mentaux et nous avions un an pour l'adopter. En Angleterre, comme vous le savez mieux que moi, ils ont signé la Convention européenne des droits de l'homme. Quand la cour rend une décision, elle invite le Parlement à en tenir compte, mais elle ne peut pas ordonner au Parlement de le faire.

Par ailleurs, l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme sur une question de respect de la vie privée comme celle dont on discute ici n'a pas été mise à l'épreuve.

Autrement dit, nous ne pouvons pas vraiment prendre la Grande-Bretagne comme modèle dans cette affaire et dire : « Cela se fait en Grande-Bretagne; le modèle des parlements le fait. Nous qui sommes le parlement subalterne, nous pouvons le faire aussi. » J'ai énormément de réserve à ce sujet.

La dernière décision de la Chambre des lords portant sur le certificat de sécurité, que votre ministre connaît très bien, a été invalidée sur la foi de la convention européenne à la lumière de laquelle on a enfin examiné le système policier relativement à la fameuse décision de Lord Bingham dont vous vous rappellerez. Nous devons peut-être reconsidérer nos propres certificats à la lumière de cette décision.

Autrement dit, il n'existe aucun fondement solide nous permettant de dire que nous pouvons le faire parce qu'ils le font. Je tiens à dire cela clairement. C'est la même chose pour la Californie. Comme mon collègue le sénateur Milne me l'a dit, la

When someone tells me that the California system of law can be used as an example, I sometimes have reservations. I say that we should look at exactly how the system of law works there in terms of protecting privacy before we import a practice.

That is why we have to be prudent in our system of reference when we make a comparison.

Senator Kinsella: My question has been answered in part. To what extent does Bill C-13 reflect the priority amendments proposed by the Uniform Law Conference of 2001 on DNA legislation? You have canvassed that; did you have something to add?

Mr. Zigayer: Senator Kinsella, I would note that each of the priority amendments identified by the Uniform Law Conference in 2001 has been acted upon. As well, we have gone beyond that and addressed a number of the issues that were identified in response to our public consultations in 2002. Has the committee received a briefing from the Department of Justice Canada?

Senator Milne: No, we have only the bill before us.

Mr. Zigayer: In the document, at tab 6A and B, you will see a survey prepared by the Department of Justice on the implementation of this proposed legislation for two particular years. I did not have this with me when I appeared in the other place. These annual surveys cover the actual interpretation of the proposed legislation, court decisions, previous errors and, perhaps, the constitutionality of the proposed legislation. I want to ensure that I refer the committee to the correct tabs in the document.

The Chairman: It is difficult for us to follow.

Mr. Zigayer: The information that might be of greatest interest to the committee is in the document. Certainly, senators heard the minister speak to the *Ku* case, which is discussed in the document, as well as others.

Senator Cools: I disagree totally when Senator Joyal says that the courts can order Parliament. The courts can order Parliament because the Minister of Justice has decided that he will go along with that and will bring in bills requiring party discipline from members to vote for them. I reject the notion that Parliament is subject to the courts. Perhaps that situation will be resolved another day by a stronger and different-thinking kind of minister who will accept the principle that people should be governed with their own consent. That is neither here nor there.

My question is in respect of these consultations to which you referred. Mr. Zigayer, could you describe the consultation process for the committee — the nature of it, participants, leaders, and,

Californie est un État où la peine de mort existe. Quand quelqu'un me dit que l'on peut s'inspirer de l'exemple du système juridique de Californie, j'ai parfois des réserves. Je dis que nous devrions examiner comment le système juridique fonctionne exactement dans cet État pour ce qui est de protéger la vie privée, avant d'importer une pratique.

C'est pourquoi nous devons être prudents dans notre système de renvoi quand nous faisons une comparaison.

Le sénateur Kinsella : On a déjà répondu en partie à ma question. Dans quelle mesure le projet de loi C-13 reflète-t-il les amendements prioritaires proposés en 2001 par la Conférence pour l'uniformisation du droit relativement à la législation sur l'ADN? Vous avez abordé cette question; avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Zigayer : Sénateur Kinsella, je dirai que chacun des amendements prioritaires identifiés par la Conférence pour l'uniformisation du droit en 2001 a été mis en oeuvre. De plus, nous sommes allés encore plus loin et avons abordé un certain nombre de questions qui ont été identifiées en réponse à nos consultations publiques en 2002. Le comité a-t-il bénéficié d'une séance d'information du ministère de la Justice du Canada?

Le sénateur Milne : Non, nous avons seulement le projet de loi sous les yeux.

M. Zigayer : Dans le document, aux onglets 6A et B, vous verrez un sondage réalisé par le ministère de la Justice sur la mise en oeuvre de cette législation proposée pendant deux années en particulier. Je n'avais pas ce document quand j'ai témoigné à l'autre endroit. Ces sondages annuels portent sur l'interprétation réelle de la législation proposée, les décisions des tribunaux, les erreurs antérieures et peut-être la constitutionnalité de la mesure proposée. Je veux m'assurer de donner la bonne référence au sénateur.

La présidente : C'est difficile à suivre pour nous.

M. Zigayer : Des renseignements susceptibles d'intéresser vivement le comité se trouvent dans le document. Les sénateurs ont certainement entendu le ministre parler de l'affaire *Ku*, dont il est question dans le document, ainsi que d'autres affaires.

Le sénateur Cools : Je ne suis absolument pas d'accord quand le sénateur Joyal dit que les tribunaux peuvent donner des ordres au Parlement. Les tribunaux peuvent donner des ordres au Parlement parce que le ministre de la Justice a décidé d'accepter cette pratique et de présenter des projets de loi en exigeant que les députés suivent la discipline du parti et votent en faveur. Je rejette la notion selon laquelle le Parlement est assujéti aux tribunaux. Peut-être la situation sera-t-elle résolue un jour par un autre ministre plus solide, un ministre qui pense différemment et qui acceptera le principe voulant que les gens doivent être gouvernés en fonction de leur consentement. Ce n'est nullement le cas en l'occurrence.

Ma question porte sur les consultations dont vous avez parlé. Monsieur Zigayer, pourriez-vous décrire le processus de consultation à l'intention du comité — la nature du processus,

perhaps, how much they cost and how long they ran? What are the roles of the minister and the parliamentary secretaries?

Mr. Zigayer: Senator, in the document, which unfortunately you do not have but it could be made available to you, we have provided copies of the consultation document in French and in English. This document was issued by the Department of Justice Canada.

Senator Cools: What is the name of the document?

Mr. Zigayer: It is the "DNA Data Bank Legislation — Consultation Paper 2002."

Senator Cools: You must understand that much of this information is advancing on us with rapid speed. This is one bill, but we are dealing with many bills coming at us all the time.

Mr. Zigayer: Senator, I quite appreciate the challenge that faces the committee. In response to your question, the Department of Justice made this document available on the Internet. In addition, we sent copies to the stakeholders who normally express an interest in the affairs of justice, such as the provincial Attorneys General, the judiciary, victims organizations, police organizations, legal organizations, the Barreau du Québec, the Canadian Bar Association, et cetera. We sent a copy to 200-plus stakeholders in addition to putting it on the website.

There were no interviews, no meetings and no travelling road show, as happens in other consultations, because we wanted to move it along rapidly. The consultations began in the spring of 2002. They continued until toward the end of November 2002, recognizing that in Canada, essentially, not much work is accomplished in July and August. To afford the opportunity to various organizations that have to meet and approve a submission to the consultation process, the date was pushed back. We never refused to accept any response to the consultation at any time. We continued to receive them even into January 2003.

Based on the results of that consultation, which was frugal because we did not travel anywhere or meet anyone, we believed that we had sufficient information with which to move forward to the development of legislative proposals. We took those to the minister and then to cabinet.

Senator Cools: During those consultations, if you had to identify the opinions that prevailed, how would you describe them? According to you, many hundreds of people were consulted.

Mr. Zigayer: I am ashamed to admit it, but we do not seem to be a very popular organization because we did not receive many responses.

les participants, les dirigeants et peut-être combien cela a coûté et combien de temps les consultations ont duré? Quels sont les rôles du ministre et des secrétaires parlementaires?

M. Zigayer : Sénateur, dans le document, que vous n'avez malheureusement pas, mais que l'on pourrait vous faire parvenir, nous avons inséré des exemplaires du document de consultation en français et en anglais. Ce document a été publié par le ministère de la Justice du Canada.

Le sénateur Cools : Quel est le titre du document?

M. Zigayer : C'est « La Loi sur la banque de données génétiques — Document de consultation 2002 ».

Le sénateur Cools : Vous devez comprendre que tout cela nous est imposé très rapidement. Ce n'est qu'un seul projet de loi, mais nous sommes continuellement confrontés à de nombreux projets de loi qui nous arrivent.

M. Zigayer : Sénateur, je comprends très bien les difficultés auxquelles le comité est confronté. En réponse à votre question, le ministère de la Justice a publié ce document sur l'Internet. De plus, nous en avons envoyé des copies aux intervenants qui expriment normalement leur intérêt à l'égard des affaires juridiques, par exemple les procureurs généraux provinciaux, la magistrature, les organisations de victimes de crime, les services de police, les organisations regroupant des juristes, le Barreau du Québec, l'Association du barreau canadien, et cetera. Nous en avons envoyé copie à plus de 200 intervenants, en plus de l'afficher sur le site Web.

Il n'y a eu aucune entrevue, aucune séance publique ni tournée pancanadienne, comme c'est le cas dans d'autres consultations, parce que nous voulions procéder rapidement. Les consultations ont commencé au printemps 2002 et se sont poursuivies jusque vers la fin nombre 2002, tenant compte du fait qu'au Canada, essentiellement, il ne se fait à peu près pas de travail en juillet et en août. Pour donner la chance à diverses organisations qui doivent se réunir et faire approuver un mémoire avant de l'envoyer au processus de consultation, la date a été repoussée. Nous n'avons jamais refusé d'accepter la moindre intervention dans le cadre de la consultation. Nous avons continué à recevoir des mémoires même en janvier 2003.

En nous fondant sur les résultats de cette consultation, qui n'a pas coûté cher parce que nous n'avons pas voyagé et n'avons pas rencontré qui que ce soit, nous avions la conviction de posséder suffisamment d'information pour nous permettre d'aller de l'avant et d'élaborer des propositions législatives. Nous les avons présentées au ministre et ensuite au Cabinet.

Le sénateur Cools : Pendant ces consultations, si vous deviez identifier les opinions qui l'emportaient, comment les décririez-vous? D'après vous, des centaines et des centaines de gens ont été consultés.

M. Zigayer : J'ai honte de l'admettre, mais nous ne semblons pas être une organisation très populaire parce que nous n'avons pas reçu de nombreuses réponses.

Senator Cools: We always hear about these consultations. Ministers come before us and say there is no need to hear witnesses, simply pass the bill in 24 hours, or 12 hours would be even better, because the departments have already consulted with everyone. A couple of years ago I attended a set of ministerial consultations and there was not a minister in sight. That is why I am curious about this consultation process of your department, which would seem to be different, from your description.

Mr. Zigayer: Essentially, the public consultation does not end until the legislative process ends. We had enough input to begin developing a legislative proposal. That final product was introduced in the other place, where there were consultations with many impressive stakeholders on all sides of the issue. At times, one organization would express a view in support of or against something when you had anticipated they would take the other side.

This happened when we were working on the original DNA data bank legislation. Some of the women's organizations said that the government should not waste its money on creating a DNA data bank and to put the money into women's shelters instead. I did not anticipate that response.

Senator Cools: It was a waste of money.

Mr. Zigayer: We have seen this become an effective law enforcement tool. Beyond that, I could express only my personal opinion.

I will conclude by saying that those consultations continue throughout the legislative process, which we are at the end of today.

Senator Cools: I would not describe the activities of the Houses as consultations. Rather, I would describe these as committee hearings. Mr. Zigayer, to what extent are these exchanges in terms of developing a bill political or legal?

Every department is doing it. I have watched from pretty close quarters, and some of them are excessively political. You have departmental staff and officials doing the glad-handing and so on. There are other cases where some of them are brilliant, and I see good input coming in.

I am wondering, in these consultations, to what extent are you securing political support for the bill and to what extent are you developing the actual legislation? There is a difference. I see the two processes as quite different.

Mr. Zigayer: We had no bill to sell back in 2002. It was purely consultative. We wanted to see what the views of Canadians and the groups I have mentioned were on the proposals that came out of the Uniform Law Conference. I can say that we received some very well-developed submissions from different organizations.

Le sénateur Cools : Nous entendons toujours parler de ces consultations. Les ministres viennent nous voir et disent qu'il n'est pas nécessaire d'entendre des témoins, que l'on peut se contenter d'adopter le projet de loi en 24 heures ou même en 12 heures ce serait encore mieux, parce que les ministères ont déjà consulté tout le monde. Il y a quelques années, j'ai participé à une série de consultations ministérielles et il n'y avait pas un seul ministre en vue. C'est pourquoi je suis curieuse de connaître ce processus de consultation de votre ministère, qui semble être différent, d'après votre description.

M. Zigayer : Essentiellement, la consultation publique ne prend pas fin avant la fin du processus législatif. Nous avons suffisamment d'information pour entreprendre l'élaboration d'une proposition législative. Ce produit fini a alors été présenté à l'autre endroit, où il y a eu des consultations auprès de nombreux intervenants fort impressionnants sur tous les aspects de la question. Il arrivait parfois qu'une organisation se prononce pour ou contre un aspect particulier alors que l'on s'attendait à ce que cette organisation se prononce en sens contraire.

C'est arrivé quand nous étions en train d'élaborer la première loi sur la banque de données génétiques. Certaines organisations de femmes ont dit que le gouvernement ne devrait pas gaspiller son argent pour créer une banque de données génétiques et qu'il devrait plutôt investir cet argent dans des refuges pour femmes battues. Je ne m'attendais pas à cette réponse.

Le sénateur Cools : C'était pur gaspillage.

M. Zigayer : Nous avons constaté que c'est devenu un outil efficace d'application de la loi. À part cela, je ne peux qu'exprimer mon opinion personnelle.

Je vais conclure en disant que ces consultations se poursuivent tout au long du processus législatif qui touche à sa fin aujourd'hui.

Le sénateur Cools : Je ne qualifierais pas de consultations les activités des chambres du Parlement. Je dirais plutôt qu'il s'agit d'audiences de comité. Monsieur Zigayer, dans quelle mesure ces échanges durant l'élaboration d'un projet de loi sont-ils de nature politique ou juridique?

Chaque ministère le fait. J'ai suivi cela d'assez près et certains sont excessivement politiques. Vous avez des employés et des fonctionnaires ministériels qui se chargent des relations publiques et tout le reste. Dans d'autres cas, certains sont brillants et j'ai déjà vu des interventions très intéressantes.

Je me demande, dans le cadre de ces consultations, dans quelle mesure vous cherchez à obtenir des appuis politiques pour le projet de loi et dans quelle mesure vous travaillez réellement à rédiger la mesure législative. Il y a une différence. À mes yeux, les deux processus sont tout à fait différents.

M. Zigayer : Nous n'avions aucun projet de loi à défendre en 2002. C'était purement consultatif. Nous voulions connaître le point de vue des Canadiens et les groupes que j'ai nommés ont appuyé les propositions émanant de la Conférence pour l'uniformisation du droit. Je peux dire que nous avons reçu des

The Attorney General of Ontario, for example, provided a lengthy submission. Other organizations limited their submission to a page or so and addressed one issue in particular.

At the end of the day, we took what we had received and moved forward with it in terms of a legislative proposal. We did have some consultation, not on the basis of a draft bill but further consultations, by telephone conference call with provincial counterparts to discuss the matter with representatives of the provincial Attorneys General, the prosecutors.

Ultimately, I will return to my view that the legislative process is consultative in a sense. You are quite right. Sometimes we are all forced to deal quickly with a legislative issue. I remember that you were involved, and Senator Joyal as well, when we had to respond — and I would not say we were ordered to but that there was an obligation to respond — to the Supreme Court judgment in *Feeney*, where the court essentially said —

Senator Cools: It was *Feeney*. I remember I objected very strongly.

Mr. Zigayer: Yes, you did.

Senator Cools: I put all the so-called orders on the floor of the chamber and so on. I still feel as strongly.

Mr. Zigayer: Our view of that was the Supreme Court really did not care whether we enacted legislation or not. They had suspended the application of their judgment for six months to allow Parliament, if it wanted, to enact legislation, and because of the various interpretations by the different Attorneys General across the country of the result of *Feeney*, it was felt better that we enact a legislative reaction or response to that judgment.

Senator Cools: Perhaps one day, Madam Chairman, we should undertake a study among all the studies. I keep saying we should. Perhaps we should undertake a study on the nature of the proper constitutional relationship between the courts and the Parliament of Canada, because it may surprise some, but I sincerely believe that the Charter of Rights and Freedoms was never intended to disturb the balance and the design of the Constitution.

These events have occurred, and parliamentarians have been forced to comply with some of this, but I sincerely believe that Mr. Trudeau never intended that the Charter would be used to disturb what I call the balance of the Constitution. In fact, he told me so himself.

I was not joking when I was talking about Mickey Mouse and the Mousketeers. A former Minister of Justice, John Crosbie, described the courts as having become the Godzilla of the constitutional system and Parliament the Mickey Mouse, to which I was suggesting we should be more than Mousketeers.

mémoires très fouillés de diverses organisations. Le procureur général de l'Ontario, par exemple, a remis un long mémoire. D'autres organisations ont limité leur mémoire à une page ou deux et ont abordé une question en particulier.

En fin de compte, nous avons pris ce que nous avons reçu et nous en sommes servis pour élaborer une proposition législative. Nous avons fait ensuite une certaine consultation, non pas à l'égard d'une ébauche de projet de loi, mais de nouvelles consultations au moyen de conférences téléphoniques auprès de nos homologues provinciaux pour discuter de la question avec des représentants des procureurs généraux provinciaux.

En fin de compte, j'en reviens à mon avis selon lequel le processus législatif est consultatif en un sens. Vous avez tout à fait raison. Parfois, nous sommes tous forcés d'étudier rapidement une question législative. Je me rappelle que vous et le sénateur Joyal aviez participé au débat lorsque nous devions répondre — je ne dirai pas que nous en avons reçu l'ordre, mais il y avait une obligation de répondre au jugement rendu dans la Cour suprême dans l'affaire *Feeney*, la cour ayant essentiellement déclaré...

Le sénateur Cools : C'était l'affaire *Feeney*. Je me rappelle que je m'y opposais catégoriquement.

M. Zigayer : En effet.

Le sénateur Cools : J'avais éparpillé sur le parquet de la Chambre toutes les soi-disant ordonnances. J'ai encore aujourd'hui une opinion profondément ancrée.

M. Zigayer : Nous étions d'avis que la Cour suprême ne se souciait pas vraiment de savoir si nous légiférions ou non. Elle avait suspendu l'application de sa décision pendant six mois pour permettre au Parlement, le cas échéant, d'adopter une loi, et à cause des diverses interprétations données par les différents procureurs généraux d'un bout à l'autre du pays de la décision dans l'affaire *Feeney*, il avait été jugé préférable d'adopter une mesure législative en réponse à cette décision judiciaire.

Le sénateur Cools : Peut-être un jour, madame la présidente, devrions-nous entreprendre une étude qui aurait la première place parmi toutes les études. Je ne cesse de revenir à la charge là-dessus. Peut-être devrions-nous entreprendre une étude sur la nature de la relation constitutionnelle entre les tribunaux et le Parlement du Canada, parce que cela pourra en étonner certains, mais je crois sincèrement que la Charte des droits et libertés n'était nullement censée perturber l'équilibre et la conception de la Constitution.

Ces événements ont eu lieu et les parlementaires ont été forcés d'obtempérer, mais je crois sincèrement que M. Trudeau n'avait jamais prévu que la Charte soit utilisée pour perturber ce que j'appelle l'équilibre de la Constitution. En fait, il me l'a dit lui-même.

Je ne plaisantais pas quand j'ai parlé de Mickey Mouse et des Mousketeers. Un ancien ministre de la Justice, John Crosby, a dit que les tribunaux étaient devenus le Godzilla du système constitutionnel tandis que le Parlement était Mickey Mouse, ce à quoi j'avais répondu que nous devrions être plus que de simples Mousketeers.

We do not like to hear this but it is a fact. There is a plethora now of scholars studying this issue and perhaps we should take a look at it one day, because the Constitution, the BNA Act or the Charter never intended it. In fact, I argue that the Charter was intended to be part of the total Constitution and not to supplant one part or another. That is a story for another day.

The Chairman: I want to thank our witnesses for the great help they have given us today. Thank you very much for your patience.

Mr. Zigayer: I have an answer for Senator Ringuette.

I studied the law while no one was watching, and the answer is found in both the DNA Identification Act and in the Criminal Records Act. Sometimes it is like looking for Waldo.

The question as I understood it was with regard to a pardon, what would happen to access to the information if a pardon is granted. In my earlier response, I dealt with what happens to the bodily substances. They are kept and placed apart.

I will read from the DNA Identification Act.

9. (1) Subject to subsection (2), section 9.1 and the *Criminal Records Act*, information in the convicted offenders index shall be kept indefinitely.

That is, forever.

What does the Criminal Records Act say, because it is subject to that? This business about keeping it indefinitely, how does it relate to the Criminal Records Act?

I looked at the Criminal Records Act and two subsections in particular, 6(2) and 6(4). I will read 6(4) first.

Information in national DNA data bank

(4) For greater certainty, a judicial record of a conviction includes any information in relation to the conviction that is contained in the convicted offenders index of the national DNA data bank established under the *DNA Identification Act*.

DNA profiles are considered part of the judicial record for the purposes of this act. That is 6(4).

For 6(2) the French is shorter, so I will read the French.

[Translation]

Any record of a conviction in respect of which a pardon has been granted or issued that is in the custody of the commissioner or of any department or agency of the

Nous n'aimons pas entendre cela, mais c'est un fait. Il y a aujourd'hui une foule d'universitaires qui étudient la question et peut-être devrions-nous en faire autant nous-mêmes un jour, parce qu'il n'était nullement prévu que la Constitution, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ou la Charte évolue de cette manière. En fait, je soutiens que la Charte était censée faire partie intégrante de la Constitution et non pas en supplanter une partie ou une autre. Nous en discuterons une autre fois.

La présidente : Je tiens à remercier nos témoins pour l'aide inestimable qu'ils nous ont donnée aujourd'hui. Merci beaucoup pour votre patience.

M. Zigayer : J'ai une réponse pour le sénateur Ringuette.

J'ai étudié la loi pendant que personne ne me regardait et la réponse se trouve à la fois dans la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et dans la Loi sur le casier judiciaire. Parfois, c'est un peu comme de chercher Waldo.

La question, telle que je l'ai comprise, portait sur la réhabilitation, à savoir ce qu'il adviendrait de l'accès à l'information si une réhabilitation était accordée. Dans ma première réponse, j'ai dit ce qu'il adviendrait des substances corporelles. Elles sont conservées et placées à part.

Je vais maintenant lire un passage de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques :

9.(1) Sous réserve du paragraphe (2), de l'article 9.1 et de la *Loi sur le casier judiciaire*, tout renseignement contenu dans le fichier des condamnés y est conservé pour une période indéterminée.

C'est-à-dire pour toujours.

Que dit la Loi sur le casier judiciaire, puisqu'il en est fait mention? Quel lien y a-t-il entre le fait que les renseignements sont conservés pour une période indéterminée et la Loi sur le casier judiciaire?

J'ai donc consulté la Loi sur le casier judiciaire et j'ai trouvé en particulier deux paragraphes, le 6(2) et le 6(4). Je vais lire d'abord le 6(4) :

Renseignements contenus dans la Banque nationale de données génétiques

(4) Il est entendu que le dossier judiciaire relatif à la condamnation comprend tout renseignement afférent à celle-ci contenu dans le fichier des condamnés de la Banque nationale de données génétiques établi sous le régime de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

Les profils génétiques sont considérés partie intégrante du casier judiciaire aux fins de cette loi. C'est le paragraphe 6(4).

Pour le paragraphe 6(2), le français est plus court et je vais donc lire la version française.

[Français]

Tout dossier ou relevé de la condamnation visée par la réhabilitation que garde le commissaire, un ministère ou un organisme fédéral doit être classé à part des autres dossiers

government of Canada shall be kept separate and apart from other criminal records, and no such record shall be disclosed to any person, nor shall the existence of the record or the fact of the conviction be disclosed to any person, without the prior approval of the minister.

[English]

In other words, it is put aside. It is essentially put apart from the rest of the DNA profiles, and again it is because of the technology. I will not get into it. It is like math; I am not good at that. It is essentially set apart from the rest of the convicted offender index.

Senator Ringuette: When a pardon is granted?

Mr. Zigayer: When a pardon is granted. Ultimately, access is possible, but it has to be ordered by the minister.

The Chairman: You have your answer.

Thank you very much.

Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-13?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 1 to 10 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 11 to 20 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 21 to 31 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Do we agree this bill be adopted without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that I report this bill to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you.

The committee adjourned.

ou relevés relatifs à des affaires pénales et il est interdit de le communiquer et d'en révéler l'existence ou de révéler le fait de la condamnation sans l'autorisation préalable du ministre.

[Traduction]

Autrement dit, il est mis de côté. Il est essentiellement conservé séparément des autres profils génétiques, et c'est encore à cause de la technologie. Je ne vais pas entrer dans les détails. C'est comme les mathématiques; je ne suis pas bon en maths. Les profils sont essentiellement classés à part des autres dossiers de délinquants trouvés coupables.

Le sénateur Ringuette : Quand une réhabilitation est accordée?

M. Zigayer : Quand une réhabilitation est accordée. En bout de ligne, l'accès est possible, mais il doit être ordonné par le ministre.

La présidente : Vous avez votre réponse.

Merci beaucoup.

Est-on d'accord, honorables sénateurs, pour que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-13?

Des voix : D'accord.

La présidente : Le titre est-il reporté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Les articles 1 à 10 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

La présidente : Les articles 11 à 20 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

La présidente : Les articles 21 à 31 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

La présidente : Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Est-on d'accord pour que ce projet de loi soit adopté sans amendement?

Des voix : D'accord.

La présidente : Est-on d'accord pour que je fasse rapport de ce projet de loi au Sénat?

Des voix : D'accord.

La présidente : Merci.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice and
Attorney General of Canada

The Honourable Roy Cullen, P.C., M.P., Parliamentary Secretary
to Minister of Public Safety and Emergency Preparedness

WITNESSES

Department of Justice Canada:

Michael E. Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;

Stanley Cohen, Senior General Counsel, Human Rights Law
Section.

COMPARAISSENT

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre de la Justice et
procureur général du Canada

L'honorable Roy Cullen, C.P., député, secrétaire parlementaire du
ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile

TÉMOINS

Ministère de la Justice Canada :

Michael E. Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en
matière de droit pénal;

Stanley Cohen, avocat général principal, Section des droits de la
personne.



